

RAPPORTS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

Ière PARTIE

ORGANISATION CENTRALE POUR UNE PAIX DURABLE

COMITÉ EXÉCUTIF.

Organisation Centrale pour une Paix durable
Zentralorganisation für einen dauernden Frieden
Central Organisation for a Durable Peace
SECRÉTARIAT: THERESIASTRAAT 51, LA HAYE (HOLLANDE).

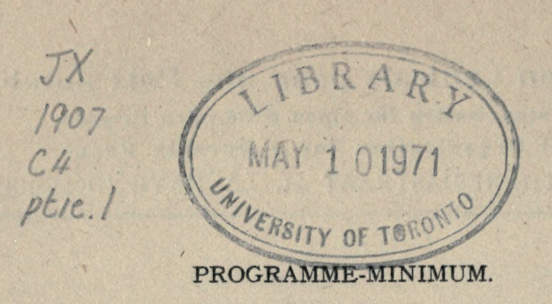
Recueil de Rapports

SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

PREMIÈRE PARTIE



LA HAYE
MARTINUS NIJHOFF
1916



PROGRAMME-MINIMUM.

1. Il n'y aura ni annexion ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux voeux de la population; le consentement de celle-ci sera obtenu, si possible, par plébiscite ou autrement.

2. Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue.

3. Les Etats conviendront d'introduire dans leurs colonies, protectorats et sphères d'influence la liberté commerciale, ou tout au moins l'égalité de traitement pour toutes les nations.

4. L'oeuvre des Conférences de la Paix tendant à l'organisation pacifique de la Société des nations sera développée.
La Conférence de la Paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques.

5. Les Etats conviendront de soumettre leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but à côté de la Cour d'Arbitrage de la Haye, seront créés a) une Cour permanente de Justice internationale, b) un Conseil international d'Enquête et de Conciliation.

6. Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques ou militaires dans le cas ou un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de Conciliation.

7. Les Etats conviendront de réduire leurs armements.

8. Pour faciliter la réduction des armements navals le droit de capture sera aboli et la liberté des mers assurée.

9. La politique étrangère sera soumise à un controle efficace des parlements.
Les traités secrets seront nuls de plein droit.

PRÉFACE.

Fin Septembre 1915 „l'Organisation Centrale pour une Paix Durable", de concert avec „l'Association suisse pour l'Etude des bases d'un Traité de Paix Durable" et le Groupe Suisse de l'Union Interparlementaire, invita un certain nombre de personnes influentes, occupant des places prépondérantes dans différentes organisations internationales, d'assister à un Congrès International d'Etudes qui aurait lieu à Berne du 14 au 18 décembre 1915.

On ne visait aucunement, par ce congrès, à activer la conclusion de la paix, son but unique étant: 1. d'étudier les bases de l'organisation de la société des nations, en tenant compte des conclusions pratiques et concrètes qui pourront amener les peuples à se mieux comprendre après la guerre: 2. de saisir les gouvernements et l'opinion publique du résultat de ces études.

Cependant, malgré des efforts réitérés et malgré notre déclaration spéciale de nous borner absolument au but indiqué ci-dessus, il ne nous a pas été donné d'amener des Français de marque à participer au congrès, ne fût-ce que par l'envoi de rapports écrits.

D'autre part, des amis d'Amérique nous ayant priés télégraphiquement de remettre le congrès jusqu'en avril 1916, il fut décidé, pour ces deux motifs, de ne pas réunir le congrès et de l'ajourner provisoirement.

De plus, les difficultés de voyage qui ont surgi depuis, nous ont démontré qu'il n'y a pas moyen de tenir un congrès international dans les circonstances actuelles. Il fut donc décidé à l'unanimité que le travail, entrepris pour la préparation scientifique d'une paix durable, serait continué par des Commissions d'Etudes Internationales.

Entretemps plusieurs personnes de marque, de pays belligérants et neutres, avaient consenti de collaborer au Congrès et différents rapports scientifiques, élaborant les neuf points du Programme Minimum de „l'Organisation Centrale pour une Paix Durable" et pouvant servir de

base aux discussions du congrès de Berne, avaient été envoyés au Bureau.

Grâce à la bienveillance des rapporteurs, le Bureau a l'avantage de pouvoir soumettre au public la première partie d'une collection des rapports en question et de ceux qui lui sont arrivés ultérieurement. Chacune de ces études peut être considérée comme l'expression de l'opinion de personnes belligérantes et neutres, qui tout en s'abstenant de provoquer une fin des hostilités immédiate, s'occupent déjà de l'étude des conditions auxquelles la reconstitution de l'Europe, dans une paix offrant le maximum de chances de durabilité, pourrait avoir lieu.

Nous avons l'espoir que ces rapports rendront de grands services aux membres des Commissions Internationales d'Etudes de notre Organisation Centrale, en vue de leurs travaux. D'ailleurs tous ceux qui se préoccupent des problèmes dont ils traitent, pourront y trouver des renseignements utiles pour leurs études.

Dans leur ensemble ils présentent un témoignage de l'harmonie de sentiments qui existe entre des sujets de différents pays à l'égard des principes fondamentaux sur lesquels il faudra construire la paix future.

Pour conclure nous exprimons l'espoir que les pages suivantes contribueront largement à augmenter le désir, germant partout, d'étudier et de répandre les principes qu'elles préconisent, afin de collaborer à l'établissement prochain d'une paix juste et durable.

Au nom du Comité Exécutif,

Dr. H. C. Dresselhuys,
Président,

Dr. B. de Jong van Beek en Donk,
Secrétaire.

La Haye, juin 1916.

TABLE DES MATIÈRES

DE LA PREMIÈRE PARTIE

I. ANNEXION; PLÉBISCITE.

ANNEXATION AND CONQUEST.

BY

DAVID STARR JORDAN U. S. A.

In the minimum-program of the Central Organization for the Study of a Durable Peace, the first article reads as follows:

„No annexation or transfer of territory shall be made contrary to the interests and wishes of the population concerned. When possible, their consent shall be obtained by *plébiscite* or otherwise."

On this article I am asked by the Executive Committee of the Congress to present my comments. Its essential features may be summed up in these words: „No right of conquest; no annexation by force." Its thesis is vigorously urged by Immanuel Kant in the second paragraph of the first section of „Perpetual Peace." Says Kant:

„A state is not a possession or a patrimony like the soil on which it has its seat. It is a human society subject to the authority and disposition of none but itself. Since like a stem, it has its own roots, to incorporate it as a graft into another state is to take away its existence as a moral purpose and to make of it a thing. This contradicts the idea of the original compact, without which no authority over a people can be conceived. Everybody knows into what danger, even in the most

recent times, the supposed right of thus acquiring states has brought Europe.

This has been looked upon in part as a new kind of industry, a way of making oneself powerful through family connections without putting forth personal effort, in part also as a way of extending one's landed possessions.

..Thus the subjects of the state are used and abused to be handled at will".

It cannot be denied that the views above quoted conflict entirely with tradition, theory and practice in past European history. The curse of modern Europe is its burden of history. Every generation is filled with remembrance of the futile glory of past wars, with futile hatreds of the people against whom the wars were fought. The teachings of the schools furnish many of the standing incentives to war. Through these agencies the war-system has perverted and poisoned all lessons in history, in patriotism and even in religion. The way out is to start afresh. That this may be possible is one of the cheering lessons to be drawn from European history. For example, my friend and teacher, Andrew Dickson White[1]), reminds me that „the religious wars which had been going on for well over a thousand years were forever ended by the Treaty of Münster in a universal feeling of shame and disgust." So we may hope that the present inexpressibly tragic confusion may end in the stable development and rational development of International Law.

---

[1]) In a letter dated Cornell University, January 27, 1916.

The article under discussion represents in spirit a great advance in International Law. It stands for the right of small civilized nations to autonomy and integrity. It opposes the dismemberment of any nation large or small. It removes certain standing incentives to war by eliminating supposed advantages of victory. To put this rule into operation at the end of the present war would add enormously to the stability of civilization.

In the following pages I shall briefly treat various details under five heads: (1) The Assumed Right of Conquest, (2) the Use of the Plebiscite, (3) Secession and Nationality, (4) Colonial Adjustments, and finally (5) Conclusion.

I. *The assumed right of conquest.*

The great argument against the right of conquest lies in its fundamental injustice. It furthermore interferes with the stability of society. The conquest of the whole or part of one civilized state by another involves an assault of the well-being of all. The conquered state at once encounters serious interference with its own manners and customs. It naturally tends to resent this interference, and soon its resentment becomes an intrusion into the established discipline of the victor. Both these conditions followed the annexation of Alsace-Lorraine, making this region on the one hand „the nightmare of Europe", (*le Cauchemar de l'Europe*) and on the other the „wound in the side" (*la plaie dans les flancs*) of the great empire to which it was forcibly united. Whatever the motive of such annexation, it

necessarily leads to dissatisfaction in the smaller group and disunion in the larger. Moreover, the precept that „Might makes Right" or its sophistical equivalents that „Might creates Need" and „Need creates Right" whether applied to men or to nations, is offensive to the moral sense of civilized humanity. For example, the nationality of Belgium must be absolutely maintained. Anything less than this would leave Europe wholly unstable. Serbia and Montenegro should also be restored.

An argument for annexation by force frequently advanced is this; that to guarantee future peace and prevent attack from outside a fringe of alien territory must also be secured. „The creation of so-called buffer states", writes Dr. John Mez, „may indeed from a military and strategic viewpoint serve those ends of securing the national boundary, but the experiment of securing peace by such conquest has been tried several times in history and proved a failure every time. Bismarck had intended merely to seize Alsace and the German-speaking parts of Lorraine, but military experts insisted a portion of the French-speaking district should equally be taken for strategic reasons and in order to secure the peace'. It was said: ‚The fortress of Metz is worth 100,000 soldiers in case of another war'. Thus Bismarck was induced, almost against his will, to consent to the annexation of Metz and the region about it. Peace insurance by conquest is one of the greatest fallacies of history. It is distinctly and naturally *disadvantageous* to both victor and vanquished, and instead of preserving the peace, it necessa-

rily defeats that end, since out of it grows the inevitable desire for 'wars of revenge' in the nations despoiled. Apart from this it is a gross injustice to the inhabitants of the conquered province itself. It is also immoral, creates a dangerous precedent which in some future day may be equally applied by other parties. Here is the main reason for protesting against the idea of conquest of terrirory, even if alleged to be made not gain but to make a country secure from attack or to ensure peace — a shallow phrase — used over and over again as an excuse for the crime of a large scale robbery."

The system of „scientific frontiers" leaves a boundary marked by dissatisfaction and surrounded by suspicion and hate. A wise Alsatian once said to me, „The best boundary fortress is a contented people." („*Die beste Grenzefestung ist ein zufriedenes Grenzevolk*")

II *The use of the plebiscite.*

Rejecting then the principle of the use of force as a means of extending jurisdiction, we may consider some of the details involved.

First, as to the „interests and wishes" of the population concerned. These may not altogether coincide if by interest one means financial advantage. In general, the more cultured a body of people, the more will interest and wishes approach agreement. For with advanced people wishes rise to have an intellectual value and interests a moral value unknown tobarbarous races With barbarous races, the desire to be let alone outweighs most forms of economic interest as these ne-

cessarily involve a degree of personal restraint or collective discipline.

How then shall we ascertain „interests and wishes" in a given case? Manifestly we cannot trust a victorious nation. Two methods remain, the one an International Tribunal, the other a vote of the people themselves in the conquered district. As to the first, the results of International Commissions or „Concert of Powers" have not been thus far encouraging, but the sources of failure lay in their partisan composition. In the Balkan Crisis, most members of the concert, conventional diplomats, represented interests which hoped to gain by confusion, and the present war has its excuse if not its cause in the disorder resultant from the incongruous adjustments of Balkan affairs in the Treaties of London and of Bucharest.

On the other hand, a wise, impartial and non-partisan commission is possible if the several states will together set up a righteous standard. In a well-ordered continent just action may be expected from nations as well as from individuals or corporations. „Peace is the duration of Law", that is, of Justice.

The *plébiscite* or ballot is a device for ascertaining the will of the people. It is not clear that this can ever be safe and effective in determining the fate of any disputed district of Europe. The process can have no value unless voting rests on intelligence and the ballot is fully guarded, with a secret vote and the absence of all duress, intimidation or bribery. And as some form of duress is a regular accompaniment of the suffrage in many parts of Europe, we can hardly expect the stream

to rise above its source. Even in the best ordered districts a *plébiscite* as to national allegiance would be fraught with embarrassments. In case of any change in this regard public feeling would run high in both the states concerned as well as in the strip of territory to which the *plébiscite* is applied. This condition would encourage intrigue, with manipulation of public opinion. The struggle for ascendancy would interest the rest of the world, and sympathies racial, political or religious, would form a disturbing element far beyond the limits of the regions concerned. "I can imagine", says Professor Walter Rauschenbusch [1]), "a *plébiscite* turning into an active volcano. This provision would operate as an almost insuperable check against any change. It would give the population no initiative, only a veto."

At once, in any plan for plebiscite, three problems arise: (1) How large shall be the voting units? (2) what rights shall the people have within the nation to which they may assume allegiance? (3) To what extent are the principles of toleration set forth in Article 2, democratic equality before the law, religious liberty and tolerance of language to be guaranteed in the chosen relations. Allow me to discuss these problems at some length and by venturing on certain illustrations.

Before the war between Prussia and Denmark, Schleswig as a whole, being very largely occupied by German people, had the choice been offered, would doubtless have voted for transfer to Germany. But had smaller voting units been adopted, Northern

[1]) In a letter dated Rochester, February 9, 1916.

Schleswig or its city of Flensburg would certainly have elected to remain in Denmark, while the body of the province would have attached itself to Germany. Such a decision would not have necessarily been because Northern Schleswig is Danish, a fact in itself of secondary importance. The determining factor might have been that, speaking Danish rather than German, the people were subject to minor persecutions on that account. Being assured of such tolerance as our Article 2 contemplates, they might have elected to remain in Germany, for presumably their financial interests would be better served within the German *Zollverein*. With fair play, old hatreds soon die out. It is not necessarily language or race which determines choice of allegiance. Partly it may be tradition, partly the feeling of equality before the law, and for the rest mainly continuity of manners and customs.

In Alsace-Lorraine however, for example, the results of a *plébiscite*, if conducted before the present war, would have been determined by other questions than that of simple preference for France or Germany. The region inhabited by people of French blood would assuredly not have wished to detach itself from that where German blood predominates and where a German dialect is spoken by the peasant classes. A common experience had inspired in Alsace-Lorrainers a feeling of like nationality. Their first allegiance was to *Alsace-Lorraine*. Undoubtedly Alsace and Lorraine, of differing speech and origin, had been welded into one common experience. This fact is expressed in the doggerel verse,

"Français ne peux,
Prussien ne veux,
Alsacien suis."

So the first choice of these people would have been to stand together, their next local Home Rule in details of custom and language. This they had under France but not under Germany. Politically, the first preference of most would no doubt have been independence, an unfortified neutrality alongside of Switzerland, Luxembourg and Belgium. They would thus have formed a republic of free men, a bridge connecting the culture of France with that of Germany. As their business interests allied them to the rest of the Rhine valley, they might have been glad to remain in the German *Zollverein* if freed from linguistic and other restrictions. Failing in this, they might have chosen to be incorporated into the republic of Switzerland of which Mülhausen once formed an integral canton.

The former bond of Alsace-Lorraine to Germany rested on business relations and on the large influx of German manufacturing interests in Strassburg and Metz. Its persistent opposition was due largely to Germany's failure to grant full citizenship, leaving the people as "*Deutsche zweiter Classe*" inhabiting "*Reichsland*" or Territory of the Empire. Resentment against this condition was stronger in German Alsace than in French Lorraine, party no doubt, because more French than Germans had emigrated from the land to escape Pangermanist influences. Matters of language became really important only through attempts to suppress the use of French.

It is not important to the unity of a great nation that all its people should speak the same language. Stability is assured by equality before the law and the recognition by all that under a common government their individual personal rights are assured. In the words of Albert Oeri of Basle, "A compatriot who thinks our thoughts is nearer to us than one who merely speaks our tongue [1]).

Most attempts to define nationalities by race lines are bound to fail. Language and race cross every border, sometimes producing inextricable mixtures of blood and tongues. Kinship in spirit is more vitally essential. The ideal of a unified nation with one race, one speech and and one religion is a reactionary one regarded as necessary to an oriental despotism, but out of place in modern international Europe. To illustrate further the complexities of the political problems sure to arise at the conclusion of the present war, I again make use of Alsace-Lorraine in illustration. If at the end of the war a *plébiscite* were to be offered to this district, the problem would be by no means simple. Several possible alternatives would present themselves, each having formerly had its special advocates. The provinces could (1) remain as at present, the people being still "*Deutsche Zweiter Klasse*", living on "*Reichsland*", or territory of the empire; or (2) become part of the Grand Duchy of Baden; or (3) remain in Germany, but as one of the autonomous or self-governing states of the empire; or (4) become a free state or repu-

[1]) *Pour un Suisse un compatriote de langue differente est plus cher qu'un étranger de la même langue*".

blic within the empire, comparable to the free cities of Hamburg, Bremen and Lübeck; or (5) become an independent nation like Switzerland, thus forming one of a series of buffer states between France and Germany, either (a) unfortified like Luxembourg, perhaps retaining the commercial advantages of the Imperial Zollverein, or (b) armed like Belgium and Switzerland, or (6) return to France in spite of the fact that in the centralized republic the district would as before be reduced to three departments or local jurisdictions (Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle) instead of forming one united province of "Elsass-Lothringen" as at present. Or as further alternatives, neither of them I believe acceptable to the inhabitants, the area might (7) be divided crosswise separating Lorraine, which is largely French from Alsace where the original stock was Germanic, or (8) divided lengthwise returning the French-speaking communes on the Moselle, or along the summits and west flank of the Vosges to France, and leaving the rest of Alsace and of Lorraine remaining in Germany. Either of the propositions would be regarded as mutilation for reasons I try later to make clear.

Finally in any discussion of this particular problem must be weighed the claim of France that a *plébiscite* at the present epoch would be unwise and unfair, as the will of the provinces for all time was indicated in the protest of the retiring Alsatian members of the French National Assembly at Bordeaux in 1871. The partial colonization of Strassburg and Metz with Germans should not affect, it is claimed, the status of the districts which, as aliens, they have entered.

I have chosen Alsace-Lorraine as an example of the difficulties of a *plébiscite* even in a highly civilized region. Before one could be undertaken the different alternatives should be clearly announced, as also the proper provision for the safeguarding of the rights of minorities. Respects of minority rights is one of the best tests of the enlightenment of a nation. While in political questions majorities rule within accepted or constitutional limits, the personal or social rights of the minority should not be abridged or taken away. The size of the voting unit hinges in some degree on this question. It must rest on wise political judgment. It would be possible to divide Schleswig satisfactorily as the Danish or discontented portion is geographically a part of Jutland in Denmark. It would be unsatisfactory to dismember Alsace-Lorraine, Finland or Bohemia. A similar question has been bitterly argued in Ireland, first as to the autonomy of Ireland as a whole, and second, in case of division, as to the integrity of Northern Ireland, the ancient Province of Ulster. But the exclusion of Ulster from Irish Home Rule would leave the same question of the rights of Minorities. For, of the nine counties of Ulster, all but three, Down (Belfast) Antrim and perhaps Derry (Londonderry) would choose to be linked with the rest of Ireland. Throughout the island there are "Unionists" and "Nationalists", just as in Alsace-Lorraine there are "French-minded" and "German-minded" people (*"französisch-gesinnt"* and *"deutsch-gesinnt"*) in every commune. Any decision of the majority should leave the rights of the minority intact.

III. *Secession and nationalism.*

Ir is clear that no denial of the right of conquest could be made retroactive. To attempt this would throw Europe into confusion. With time, vested rights become entangled with vested wrongs, and any effort to correct the latter, suddenly and as a whole, would involve a general overturn of government. For this reason, the "right of secession" of any province or group of people cannot be unconditionally admitted. It exists only in connection with the larger right of tolerance of race, religion and language. The world is concerned in all these problems as an imperfect solution endangers the world's right to peace. But they cannot be settled by a reversal through secession or a conquest of "*revanche*" .They can be finally adjusted only by a generous tolerance with the recognition of the rights of minorities on the part of the general government. Without such tolerance any conquered province "will remain a wound in the side" of a great nation, finally impairing its integrity.

To concede the right of secession by *plébiscite* would involve consideration of the variant claims of a dozen districts more or less discontented with their present lot. It will therefore be necessary to proceed "on the pragmatic principle of letting sleeping dogs lie", not raising more complications than are strictly necessary. Recent attempts to reconstruct the map of Europe on the basis of nationalism have shown their own futility. Race and language, as I have already remarked, interlock in every quarter. In the Balkans, for exam-

ple, every race has overflowed into all its neighbours, its migrated members having meanwhile acquired new languages and new customs.

In general, the grant of autonomy with home rule in intimate matters is a far more practicable solution than independence. But independence once secured is preferable to unwilling or undesired autonomy within a larger nation. In all these great affairs the burden of proof should lie against change in actual status unless conditions have become wholly intolerable. A compromise empire or coalition such as Austria-Hungary, for example, is preferable as an agent in civilization to the frank discord which would follow dismemberment. The disorder now existing among the independent states of the Balkans well illustrates this. Whether autonomy be a solution in any particular case or not must depend on the actual conditions. To grant independence to all more or less suppressed races, would involve Europe in the anarchy of the Middle Ages.

Nationality for example, has been more or less insistently demanded, by Ireland, Finland, Poland, Bohemia, Alsace-Lorraine, Ukraine, Slavonia, Bosnia, Macedonia, Armenia, Albania, Korea, India, and the Philippines. The claims of these districts are of varying plausibility, and in some case autonomy in a degree has been already granted. Others are in a more or less anarchistic state in anticipation of Home Rule. To grant autonomy with equality before the law, and especially equality of language, would solve many of these difficulties. And not many of the others could be

adjusted by shifting the boundaries in the interest of nationality.

The districts severed from Bulgaria, or at least refused to her at the treaty of Bucharest, should have their relations reconsidered by some competent tribunal, any form of *plébiscite* being, in this connection, impossible. The wholesale suppression or ejection of a large percentage of the inhabitants of Macedonia, Thrace, Dobruja and Novibazar, has made final justice an impossibility. Upwards of a million peasants in the various Balkan countries were homeless refugees in the early part of 1914. The number of these has since been reduced, but only by death. For this region there is no way out, except through tolerance of language, race and religion, all this being comprehended in the phrase, "Equality before the Law." Beyond this their economic needs demand a common customs-union which shall abate the heavy tariff burdens laid on each other and on themselves.

Even within the boundaries of would-be nationalities there may exist great injustice. In Galicia the Poles annexed against their will but still as landlords retaining a considerable degree of freedom, treat with great harshness the agriculutural population largely composed of Ruthenians or Little Russians. In Russia both Poles and Ruthenians (Ukrainians) find themselves more or less oppressed, while all parties join in the persecution of the Jews, and the Jews in turn find means for a certain degree of revenge. In certain recognized states, for example, the Ottoman Empire, which is merely an army of occupation holding a population

of five times its own number, any considerable degree of self government or even ordinary tolerance would mean dissolution [1]). If the Turks did not rule, the people would and they would insist on the "bearable life" not attained by any race under Turkish rule. It is claimed on good authority that recurrent massacres were absolutely necessary if Ottoman rule were to be maintained. Except through extremes of violence [2]) the "grim, raw races" of the Near East could not beheld in check. A sovereignty maintained by such means is not a nation in any proper sense, and has no claim to recognition in a sisterhood of states.

IV. *Colonial Adjustments.*

Thus far in this discussion, I have considered only the problems of annexation in Europe. These concern relatively homogeneous populations, accustomed to a degree of self-government and to some process of voting. The colonial systems of the various nations offer an entirely different set of problems. In dealing with people wholly barbarous, there may at times arise a necessity requiring domination or even conquest on the part of a civilized state. President William Howard Taft has suggested that "while the rule of Article I might be generally true, there might be exceptions in

---

[1]) "To concede absolute equality would be to commit suicide".

[2]) In our "reconstitution of the Ottoman empire administrative conformity must be absolute. Autonomy is treason. It means separation. Our Christian compatriots shall be Ottomanized citizens. We shall no longer be conquerors and slaves but a new nation of freemen."

(Riza Bey, quoted by John Macdonald, *Turkey and the Eastern Question*, 1913.)

which the progress of the world would require a departure from the principle where the people are ignorant or depraved, or where they otherwise show their unfitness for self-government by continued anarchy." [1])

That such exceptions may occur we must admit, although the "right of conquest" as applied to them is fraught with serious dangers. Such as may be allowed should be not a right but a duty. The greed of exploitation is often a ruling motive in bringing law and order to feeble and discordant peoples. Decisions on questions of this sort ought ultimately to be more or less international. The purpose of occupation should be the general welfare, not merely the protection of exploiting interests.

The relations of the United States to the conditions in Mexico may be considered in this connection. They afford an illustration of the difficulties which beset a nation which is desirous of seeing order maintained in a disorderly neighbour, but wishes at the same time to avoid armed intervention, costly and dangerous, as likely to entail occupations and ultimately a most undesired annexation. Mexico was for three years in the hands of rival groups of bandits, with no certain prospect of any orderly adjustment of its affairs. The United States has thus far (February, 1916) refrained from intervention in the face of various provocations, such restraint seeming to be, in the opinion of most, the lesser of the two evils. Should military occupation ever be found necessary, it is understood that it should be un-

---

[1]) In a letter dated New Haven, January, 1916.

dertaken only with the cooperative sanction of the leading states of South America, and with no intention of annexation of any part of the territory occupied.

An over-seas district controlled or affiliated for any purpose by a civilized nation has received the general name of "Colony". In this sense a colony may range from a coaling station to a continental dominion or commonwealth.

The civilized colonies which have risen to be independent nations, affiliated with but not controlled by the mother country, are all in the temperate zones, and nearly all are outgrowths from Great Britain. These are Canada, Australia, New Zealand and South Africa, and no present question of annexation or conquest concerns any of them.

The holdings which are chiefly serviceable as coaling stations or as fortresses guarding channels of trade are also mainly British, and apparently none of them is directly concerned in the outcome of the present war, unless indeed, civilized nations should come to the agreement that all lanes of traffic be left unfortified. Such an arrangement is much to be desired in due time. It would involve dismantling the fortresses which now guard the Dardanelles, the Bosporus, the straits of Gibraltar, Aden and Dover, as well as the defenses of the Suez, Panama and Kiel Canals. The more completely force can be separated from commerce, the better for civilization.

In general, most colonial dependencies are held as speculative prospective sources of revenue, or else for the purpose of imperial glorification, which Norman

Angell calls "The Mirage of the Map". Most of the great holdings in Asia and Africa come under this last head, yielding no national revenue comparable to the expense of maintenance, and serving to enrich individual traders or exploiters while the burden of empire is borne by the people at home.

In the British Empire the name of "Crown Colonies" is given to those districts administered directly in the name of the King. These exhibit great differences among themselves, but they agree, however, in certain details. Each consists primarily of a great body of native people, to which sometimes is added a staff of werking *peons* from some other region — in plain language — imported serfs or slaves. The upper stratum consists of a relatively small group of traders, exploiters, miners, missionaries and officials, civil and military, engaged, for well or ill, in developing the resources of the country. Such colonies have been obtained in all sorts of ways, by purchase, by friendly negotiation, by reprisal, by wanton invasion and incidental conquest. An invasion of any kind produces disorder, disorder demands the presence of troops, occupation must be permanent to keep order, and the final result is annexation under the general plea of "manifest destiny", or the needs of empire.

At present, the last frontier is reached and every part of the world is under the actual or nominal supervision of some one of the great nations or world-powers. It is evident that no further changes can be made except by force of arms, by friendly negotiations or by efforts for freedom, peaceful or otherwise, from within.

It is also evident that most of these colonies contribute to the expense as well as to the glory of the nation in occupation. They may be sources of revenue to individuals, but very rarely to the State. And the actual welfare of these regions is dependent on the acceptance of Article 3, which provides for the "Open Door", — that is, absolute freedom of commerce or at least equal liberty of trade to all nations. A pernicious feature of foreign occupancy is the establishment of "spheres of interest", to the detriment of the nation in which they are delimited, and too often conflicting with one another.

So far as the present war is concerned, only the colonies of Germany are brought into question. Practically all of these have been seized by Great Britain during the war, a natural result of her control of the sea.

It will be quite impractiable to hold a *plébiscite* in these captured colonies to determine their future allegiance. For example in German Samoa (Upolu) there exists a large body of natives numbering some thousands, a few dozen white people comprising German officials and traders, an American hotel-keeper and trader, an American private banker or money-lender, two or three British lawyers, and finally a group of planters owning the cocoa-nut- groves, most of these latter being naturalized German-Australians resident at Sydney. For the rest a few hundred serfs, negroids brought from the Solomon Islands.

A similar problem existed in Hawaii at the time of its annexation to the United States in 1900. The population of American or of North European descent,

numbering about 12.000 owned and ruled the islands, having overturned the native Queen some years before and established a nominal republic. The native Hawaiians numbered about 35.000. There were also about 20.000 Portuguese. Largely in a state of semi-servitude as laborers on the sugar plantations were about 60.000 Japanese and 25.000 Chinese, besides Coreans and Polynesians. Under a *plebiscite* the Hawaiians would mostly have opposed annexation. The Europeans generally favoured it, but the final decision could hardly have been left to the illiterate majority on the plantations.

We must therefore fall back on the simple denial of the right of conquest even of colonial dependencies. The German colonies seized during the war should revert, unless as a result negotiation some friendly exchanges can be made. Some such readjustments might seem to be possible and desirable.

It is certainly not wise to deprive a nation which has its heart set on colonial control of all opportunity to experiment with it. Colonial experience on a large scale tends to reduce the pressure of militarism at home, though at the same time expanding the demands of the miltary group. In time also it teaches the art of administration which is apparently to be learned mainly through failure. The ultimate lesson seems to be that the only cement which really binds an empire together is the bond of freedom. Government which rests on force alone becomes ultimately brutal. This saying is credited to Cavour, "We can do anything with bayonets except to sit on them."

Provision might be made in International Law for some form of condemnation of territory needed for purposes of civilization, and held by recalcitrant tribes. But such right of condemnation should not be assumed by a powerful nation as against a weaker one. If necessity exists at all it is a sort of community interest, in which any action taken should be a joint enterprise of the nations concerned. The portion of the United States in regard to the Canal Zone in Panama would have been stronger if the approval of the great states South America had been secured before action was taken.

In some of the most difficult of the problems involved in the adjustment to follow the war (those concerning Constantinople, Macedonia, Armenia, Mesopotamia, Syria, Persia, the Congo) it may be found profitable or necessary to form international Commissions of Control. These would have their difficulties, but the purpose being fair play, the embarrassments would be relatively unimportant. The main thing is that modern methods of open conference should supersede traditional diplomacy.

V. *Conclusion.*

We may now amplify Article I.

No right of conquest shall be recognized and no military necessity to the prejudice of neutral people or of neutral nations. No annexation or transfer of territory shall be made by force as a result of war or conquest. In case a problem of transfer of allegiance should concern a homogeneous civilized district accustomed to self-government by

plébiscite, no transfer shall be made except in accordance with the will of the people, expressed in the secret ballot and without duress, the basis of suffrage being that already recognized in such region, preferably "one man, one vote". Whether any given district or province shall vote as a whole or by smaller units must depend on the actual conditions in the region concerned.

To the above we may add certain allied propositions. All extortions of indemnities by force of arms must be condemned as of the moral status of highway robbery.

Democratic control of foreign policy, involving the right of every people to keep out of war, would be a powerful influence towards international stability. Its logical outcome would be the abolition of a system of military conscription which has made an armed camp of the continent of Europe. All use of military intimidation as a political argument is fundamentally wrong because opposed to security and progress. Science is human experience tested and set in order. Science decries every influence which works adversely to human welfare, impairing abundance of life.

In so far as the propositions here set forth are sound, they represent "Positive Law" as defined by Grotius, that sequence of cause and effects which is inherent in the nature of human relations and which forms the solid basis of International Law. "Voluntary Law", whether the result of democratic agreement of the people or diplomatic deals of autocratic rulers, can never attain equal solidity or have equal binding force.

Finally, the success of any plan for durable peace

must rest on the acceptance in good faith of Article 9 of the "Minimum Program". This provides for the abolition of secret treaties, with the permanent elimination of tortuous, wrangling diplomacy and methods of medievalism.

Dr. William Lowe Bryan, President of the University of Indiana, Bloomington, Indiana, says:

"I agree with all my heart with the Article I of the minimum program, as stated in your letter of January 20th. Every people that has fought for liberty has fought for just the freedom which this article would grant to all."

Professor Henry Lewis Cannon of Stanford University, says:

"Proposition N°. 1.

"The phrase 'no annexation or transfer of territory' would include both complete units of government such as Belgium and Serbia and portions of units such as Alsace-Lorraine and present "Poland." The case of the two presents striking differences. An argument against consulting a portion such as Alsace-Lorraine would be that a victorious nation might feel it necessary and even right to demand and retain such a territory in order to keepthe enemy, from which it was being taken, weak and impotent for further aggression. A beaten nation might also consider it at times desirable and right to sacrifice a part of its territory for the wellbeing of the remainder. Neither of these considerations would apply to a complete unit such as Belgium or Serbia.

"N°. II.

It might well be the duty of a highly civilized country which had no desire to be aggressive to take adjoining territory, whether a portion of a sovereign unit or merely a part, in order to clear it of decidedly obnoxious natives. Thus it might the duty and a rightful act of the United States in case of long continued anarchy in Northern Mexico, where we may conceive that a defenseless peaceful minority might be at the mercy of a robber majority, to conquer a strip of such adjacent territory and thereby assure peace both to the conquered portion and the present adjacent frontier of the United States.

N°. III.

"It might be right to assert the right of 'eminent domain' in the case of one or more nations against a nation or a part of a nation for the sake of some notable benefit to be secured to an enormously greater mass of population than the one so discriminated against. ,Whenever it becomes necessary for the public benefit to open a street, charter a railroad, lay out a park, or perform any other similar act in the interest of the public, and the owners of the property refuse to sell, or ask an exorbitant price for their lands, by the power of eminent domain the state has the right to condemn such property to the public use, and any court having due authority, by issuing its process, may compel the surrender of the property'. (See Article ,Eminent Domain' by Jno. W. Clampitt, Lalor's Cyclopedia of Political Science, Vo. II, ed. of 1886). If it is right within a state why not right as a world proposition; and in case of the existence of an internal court, as desired by some, why would not this be a fair question to argue on its merits? This would apply to the opening up of a trans-isthmian canal or the opening up of the mouth of a river. And in the absence of such a court must the world stand still when progress is hindered by a minority?

N°. IV.

Again a certain generation might unanimously oppose an annexation that following generations would heartily approve. The purchase of Louisiana would not have been possible at the time, nor perhaps afterwards, if the people of Louisiana had at any time been given a veto. Its purchase (I refer to the mouth of the Missisippi only) however could be argued fairly both under Proposition III, and the present head.

"N°. V.

"The method of ascertaining consent ,by plebiscite or otherwise' upon which after all the rest of the proposal hinges, could not possibly be formulated into a general rule which would be just in every application; nor which would assure even a practicable degree of justice.

Some nations have no idea of what we term self-government; how could they vote justly? The answer would depend upon so many considerations as to prevent any general rule."

President Clyde A. Duniway, University of Wyoming, Laramie, Wyoming, says:

"I believe that the proposed article of an international agreement after peace returns should be an essential element in such an

agreement. It seems to me that one unfortunate working of the proposed article, namely, the retention by dominating nations of territory and people formerly secured by mere force (as is the case in dismembered Poland), would be less evil under the operation of this article than the continued probability of national aggression against nationalities of inconsiderable power. Continued government of Poland, in its dismembered condition, would not be overwhelmingly unfortunate if only their condition could be regarded as settled.

"It seems to me that the proposed article might be connected with a movement such as that headed by President Taft in the ‚League to enforce Peace'. In that case, the first sentence of the article might be made clearer if a phrase were added, ‚to be determined by conference of the League'. There will surely need to be some organization to carry out any international agreement."

W. H. P. Faunce, President, of Brown University, Providence, R. I., says:

"Article I of the proposed Minimum Program seems at first glance fair and just and desirable. But like all formulations of principle it suggests exceptions and qualifications.

It is obvious that no plebiscite was possible in the case of the Philippines or the Hawaiian Islands, or in the partition of Africa. Probably these exceptions — most important — are indicated in the phrase "where possible." But where so great exceptions exist, can the rule be regarded as general?

It may further be asked whether a small group calling itself a "nation" should be the sole judge of its own future. Within the nation many things are done "contrary to the interests and wishes" of the individual. There is a right of "eminent domain." Is there a corresponding international right? Will not the proposed rule be a barrier to real international action, and tend to defeat any international court or legislature? As a barrier to the greed of the strong, it is admirable. As a denial of the possibility of international agreements regarding an island like Cyprus or a small country like Luxembourg, it may point in the wrong direction."

William Trufant Foster, President of Reed College, Portland, Oregon, says:

"I believe that permanent peace demands that no people anywhere shall be transferred against their wishes to the sovereignty of

another nation. History has proved again and again that such a transfer means only trouble for the nation thus acquiring territory and remains a constant irritant tending to bring on other wars. Considered merely on the comparatively low plane of economics, a nation could benefit more by leaving the people under the government they choose to obey than by forcing them to accept a sovereignty against their wishes."

Professor Albert Leon Guerard, Rice Institutite, Houston, Texas, says:

"With the general principle involved in Article I I am in full sympathy. It is merely a corollary of the democratic principle, that men should be allowed to govern themselves. I beg to remark, in passing, that it implies the right of secession, which few of us in America are willing to admit. The right of choosing one's allegiance can not be limited to the territories for whose possesions the nations of the earth are now fighting. It ought to apply to Russian Ukrainia as well as Austrian Ruthenia. When an overwhelming majority of the Norwegian people decided to part company with the Swedes, we thought their right was well founded; likewise we admitted our own right to secede from Great Britain and the right of Texas to secede from Mexico. I am not advocating secession, of course: but the right of free secession is correlative to the right of free federation, and both of them are forms of democracy.

When we come to practical applications, our troubles begin.

1. How are we to limit the territories that will come under that rule? It is obvious that we can apply it to Poland, Alsace-Lorraine, Bosnia-Herzegovina and Macedonia. Shall we apply it to Slesvig (Schleswig), Kurland, Lithuania, Ukrainia, Finnland, Armenia, Egypt? I suppose we shall proceed on the pragmatic principle of letting sleeping dogs lie-not raise more questions than is strictly necessary. But the Egyptian, the Ukrainian, the Danish questions and others do exist, although there is no organized fighting in defense of conflicting claims.

2. Great precaution should be taken so that the plebiscite — the only conceivable manner of ascertaining the will of the people — be a bona fide consultation. A plebiscite under a rule of terror and corruption would be worthless.

3. How are we to deal with the problems of minorities, when the population is not homogeneous or unanimous? E. g. in Saloniki, the majority are Jews, speaking a Spanish Yiddish among them selves, and French as a culture language; but there are Greeks,

Turks, Bulgarians, Servians and Kutzo-Vlachs in and round the city. In Triest, there is a large Slavonic minority. In Istria and Dalmatia, Italians are a small minority, but prominent in culture. In Poland, Russian, Ruthenian, German and Jewish elements exist by the side of the Poles. In Transsylvania, there is a large Magyar island in the center of the Rumanian populations, and a Saxon group among the Magyars. In Alsace-Lorraine, there are "Französisch-Gesinnte" and "Deutsch-Gesinnte" in each village. The case of Ulster shows clearly that minorities have to be taken into account.

4. I suppose the population of Central Africa will not be consulted; but what will be our criterion in this respect? Will the rule apply exclusively to white people? Then will it apply to the Albanians and the Arabs? Will the rule apply to all nations that have, within a reasonable time, enjoyed independence? Then, will it apply to Egypt?

5. There is the special problem of Alsace-Lorraine. The French and their friends in Alsace-Lorraine scout the idea of a new plebiscite on the very score of democracy. The Alsatian-Lorrainers, in protesting against their annexation, at the time of the peace of Francfort, and for a whole generation afterwards, have sufficiently expressed their desire. The principle of democracy has been violated in their persons; its effect should be at present simply to undo the wrong committed in 1870. To submit the question to a new plebiscite would be to condone the crime of 1871. If a number of Germans have been since introduced into the Reichsland, and a number of French sympathizers have been driven away, it is as the result of an act of injustice, and should not influence our judgment at present. I am not endorsing this opinion; but as it has been expressed officially by Canon Collin and other representatives of Alsace-Lorraine, it cannot be ignored.

May I mention the fact that Napoleon III, so often harshly judged, was the first sovereign to establish and apply this principle of consultation through plebiscites? He applied it in the case of Savoy and Nice, and had also a stipulation inserted in favor of a plebiscite for Northern Slesvig. This clause has been cancelled by an agreement between Austria and Germany, at a time when France was unable to protest. But France and Denmark would have a right to raise the question."

"I remain convinced that popular consultation is not a panacea. I think that in my reply to your questionnaire on that subject, I limited myself to destructive criticism without offering any positive solution. My preferences would go to the creation of auto-

nomous (if possible, independent and neutral) multi-lingual states out of the debated areas. This solution, adopted in 1867 in the case of Luxemburg, averted awar, and created no lasting bitterness between France and Prussia. I had already advocated a similar solution with regards to Alsace-Lorraine before the war; and I earnestly believe that the same would be found applicable in the case of Macedonia."

Professor William I. Hull of the department of History and International Relations in Swarthmore College, Swartmore, Pa., says:

"Concerning the annexation or transfer of territory at the end of the present war, I beg leave to say that it seems to me that the only basis upon which this knotty question can be settled is that of a popular vote. Neither descent, nor religion, nor language, nor history, nor geography, nor industry, nor balance of power, nor other phase of international politics, should be made the test in answering the question. Each and all of these, it is true, may be reflected in the decision of those who cast the vote; but to my mind, the determining factor should be a free and fair expression of the will of the community whose homes are located within the territory at issue."

Professor Edward Krehbiel, Washington, D.C. says:

"It seems to me that the Article as now stated is not definite enough, particularly in the last portion, for if transfer of territory is to occur only in accordance with the interests and wishes of the population concerned, it is a question which can hardly be decided otherwise than by a plebiscite; hence, I do not see the reason for suggesting that this consent shall be ,obtained by plebiscite *or otherwise*'.

The principle of plebiscite has been applied several times in the past in transfers of territory, — notably in the case of the Northern principalities of Italy between 1859—66; in the case of Nice and Savoy, and in the case of Schleswig-Holstein. In the case of the Italian principalities it is supposed to have represented the will of the people. In the case of Nice and Savoy and of the Danish principilaties the elections were manipulated in such a way as to secure popular approval, though it is generally believed that the population was against the transfer. Obviously then, if transfers of territory are to be made with the consent of the populace,

the elections must be genuine; hence the Article needs to be made more explicit in this particular.

It may also be worth noting that elections like everything else make a different impression upon those of different viewpoint, and what might appear a fair election to one group would quite displease another.

Mr. Wilson's opinion of elections in Mexico has some bearing on this matter.

I might also call your attention to the fact that the French Constitution of September 3, 1791, in Title 6, makes the statement that the French nation will not undertake to make conquests."

Mrs. Lucia Ames Mead, Secretary of Woman's Peace Part, Boston, Mass., thus sums up the difficulties in the application of the principle of plebiscite:

"*A*. Fear of open voting, lest a minority might suffer if it recorded a preference that was not accepted by the majority and, in a mixed population, might not be able to anticipate what the majority vote would be.

"*B*. Illiteracy as a bar to a secret ballot.

"*C*. Dissension as to repayment to a government for its century-long public improvements, if inhabitants, e. g. in the Trentino, vote to return to the country of their race and language.

"*D*. Certainty that bitterness would result unless the vote for transference were not practically unanimous. France assumes that Alsace wants to return to her; but this is very doubtful.

"*E*. Great delay in peace negotiations while armies were still on war footing if the opinion of millions of distracted, frightened and uninformed people must be carefully taken and tubalated.

"*F*. Certainty that there would be no fair plebiscite unless it were conducted by an impartial commission from neutral nations who knew the languages and dialects of the regions in question and who could prevent intimidation and the spread of false information.

"It would seem that neutralization of weak people with drastic penalty for any nation that broke its pledge, or federation of states like the Balkan states with autonomy of each part offered the only permanent solution to the problems of the plebiscite."

Dr. John Mez, American Peace Society, Washington D. C., says:

"The argument is frequently advanced, chiefly in Germany, that in order to insure peace and prevent an attack, the national territory of adjacent provinces should be annexed. The creation of so-called buffer-states may indeed, from a military and strategic viewpoint, serve those ends of securing the national boundary, but the experiment of securing peace by such conquest has been tried several times in history and proved a failure every time. The conquest of Alsace-Lorraine is one of the outstanding examples for this proceeding. Bismarck had intended merely to seize Alsace and the German speaking parts of Lorraine, but military experts insisted that the French speaking parts of Lorraine should equally be taken for strategic reasons and "in order to secure peace". It was said: "The fortress of Metz is worth 100,000 soldiers in case of another war." This argument induced Bismarck, almost against his will, to consent to the conquest of the whole of Lorraine. Peace insurance by conquest is one of the greatest fallacies of history. It is distinctly and naturally *disadvantageous* to both victor and vanquished and instead of securing those ends of preserving peace, necessarily defeats those ends since it causes the inevitable desire for wars of revenge in those countries from which the respective territory has been taken. Apart from this it is a brutality against the inhabitants of the provinces in question. It is immoral and creates precedents which in another case or in a future war may be equally applied by the other parties. This is the main reason why we should protest against the idea of conquest of territory even if it is alleged to be made not for gain but for the noble end of making a country secure from attack or of ensuring peace, which is nothing but a shallow phrase, used over and over again as an excuse for the crime of a large scale robbery!"

Dr. George W. Nasmyth, The World Peace Foundation, Boston, Mass., says:

"I believe that this limitation of the right of conquest is an essential condition for a durable peace and for the eventual replacement of the system of international anarchy by a system of world organization. One of the most brilliant international workers of the past generation, J. Novicow, vice-president of the International Institute of Sociology, has demonstrated that Alsace Lorraine is the foundation of militarism in Europe.

"It is impossible to set right all the injustices and lack of correspondences between national aspirations and state boundaries on any historical basis, because the conclusion you arrive at depends

upon the point from which you start in history. That is Alsace Lorraine belongs to France if you start with 1870, to Germany of you start with 1648, and it is difficult to say where if you start with 846. A plebiscite therefore offers the only way as an adjustment of territory in accordance with the wishes of the people. Even though it goes against one of the countries, it prevents the *irredenta* and *revanche* appeals which have been such sources of political information in Europe. The provinces of Tacna and Arica, which were taken by Chile from Peru in 1883 under the agreement that a plebiscite should be taken 10 years later to determine to which country the provinces should belong, is another illustration. The refusal of Chile to hold this plebiscite has blackened the history of the whole west coast of South America in contrast to the eastern coast international relations.

I think it can be demonstrated that even from the point of view of the victor the conquest of territory against the will of the inhabitants is a losing proposition and a source of weakness. The chief objection to the holding of a plebiscite is the fear that it would not be carried through impartially, so that in reporting on this theme a method for carrying out the plebiscite by an impartial international commission should be recommended. In cases like Alsace-Lorraine provision for a third alternative of autonomy and independence should be presented, or provision should be made for dividing the territory in proportion with the wishes of the population, where as in this, part would be desirous of joining France and part of remaining with Germany.

The purposes of this article one might be in part realized through that form of limitation of the rights of conquest which John Bassett Moore has been studying; that is, a nation which goes to war in self defense or to maintain its national honor should be confined to the object stated in its declaration of war and not allowed to make its declared intentions the pretext for the wholesale grabbing of territory.

In this connection it seems to me that the declaration of the rights of nations, issued by the American Institute of International Law last month, is a very important statement of principles.

Dr. Walter Rauschenbusch, of the Rochester Theological Seminary, Rochester, N. Y., says:

"It seems to me alluring in theory, but risky in practice. As I understand it, before any transfer which has been arranged by diplomacy can become effective, it would have to be sanctioned in

some form by the population. This would offer enormous inducements for the manipulation of public opinion within the strip in question. A nation is always reluctant to part with any of its possessions. The party opposing a transfer would seek to arouse the population concerned. The country which would annex the strip would intrigue by agents, agitate among the elements of the population favorable to it, use bribery, etc. The interest of the world would settle on the proposed referendum. Racial or religious sympathies would rock neighbouring peoples. I can imagine such a plebiscite turning into an active volcano.

The Phrase ,contrary to the interests and wishes' contains material for conflicting interpretations. The interests and the wishes might conflict. It might be to the interest of the people of Antwerp to become part of Germany and the outlet of the Rhine Valley, but it would presumably be much against their wishes. It may be the wish of the people of Trieste and vicinity to be joined to Italy, but it would probably be against their economic and other interests. The voting masses would be swayed by racial and other prejudices and only a far-sighted minority would see the distant advantage.

This provision would operate as an almost insuperable check against any change. It would give the population no initiative; only a veto. This would work for the benefit of those powers which have bolted the most territory before 1915. Beati possidentes, — more than ever. Possession would be more than nine points.

Would this apply to the population of semi-civilized people, say of Egypt, Tripolis, Tunis?"

Professor Grant Showerman, University of Wisconsin, Madison, Wisconsin, says:

"Article one of the proposed Minimum-Program is in accord not only with enlightened ideals of justice but with the evolution of civic and national life as manifested in the actual experience of the age.

During the past hundred years there have been two unmistakable tendencies in the life of civilized peoples all over the world. Both these tendencies are all but universally regarded as identified with the best interests of the human race.

The one tendency has been that toward government in the interest of all the governed. In the most advanced democratic states it has resulted in at least the approximation of government by all the governed. Even in those states which deny the possibility, and

the principal of government *by* the people, there has been an unparalleled forward movement in the interest of government *for* the people.

The other tendency, closely allied and partly identical with democracy, has been that toward nationalism. Great nations have sprung into prominence and usefulness from the consolidation of small nations. Each of the two great groups of allies now engaged in war affords at least one conspicuous example of a nation illustrating the irresistible force of this tendency. Whether on the basis of geographucal contiguity, or of interest, or of kinship in blood or language or, most essential of all, of the possession of common sympathies and ideals, small nations have willingly given up their lesser separate life for the sake of the larger life in the larger nation.

Wherever the small nation has been allowed by the larger to retain most completely its individuality, wherever racial or linguistic kinship or contiguity have had strong support in the existence of common interests and ideals, the life of the larger nation has been unified and happy. In proportion as the smaller nation has been denied its individuality, and in proportion as its absorption into the larger one has been due to compulsion, there have been ever present the dangers of rebellion at home and intervention from abroad, with international war as a result.

These two tendencies, democracy and nationalism, are irresistible simply because they are forces of nature. There can be no hope of permanence in a peace based upon the retention of conquered territory against the interests and the wishes of its population. We must not advocate the right of secession at will from long established national existence. This would invite an instability always pregnant with danger. But we must insist that the peace conventions which closes this war shall not permit the outraging and practical enslavement of any nation or province by cession or retention against the will of the people concerned."

Hon. James L. Slayden, House of Representative, Washington, D. C. says:

"I cordially indorse the suggestion that there should be no transfer of territory or sovereignty contrary to the interests and wishes of the population concerned. That is a principle for which I have been striving for years and which I have been endeavouring to have incorporated in an agreement between the Spanish American countries where there have been internal and international disputes constantly putting in jeopardy the peace of this hemis-

phere. These international disputes have largely been the result of forced boundary changes and where people have been politically associated with other governments against their wishes.

I believe that if we can only get a recognition of this principle, and its general application throughout the world, it will make for contentment in the nations and peace between them. We have been guilty of this offense ourselves and are guilty of it now in the holding of the Philippine Islands contrary to the wishes of those people, and I hope to have the pleasure in a few days of voting to relieve them from any allegiance to this country.

I believe so absolutely in the independence of people and in their right to self-government that I would not deprive the people of the Philippines of the right to do what we claim as a right and privilege for ourselves and I certainly think the people of the Balkans and of all Europe should have the same privilege.

It has always seemed to me that if national lines, as nearly as possible, ran along racial lines and race interests there would be much less war and I wish I could sit in the body which had the privilege of deciding such a question and, unless it could be carried by a larger vote, that I had the privilege of settling such a question. I should try to do it in the interest of the people and of racial and social rights."

Professor George M. Stratton, University of California, says:

"I believe that this would be a great advance and would reduce the chances of war. But there are objections to everything, even to the things that ought to be done; and here the objection is that there will at times conceivably be a clash between the interest of the particular population and the interest of the community of nations. And in that event world interests should prevail over local interests. But in the long run and until there is some world organization capable of judging and enforcing world interests, these world interests will be best served by your principle in Article I. It would mean a great step in advance of our present practice of annexing neither in the interests of the local population nor of the world community, but in the interest solely of the war victor."

Dr. Joseph Swain, President Swartmore College, Swarthmore, Pa., says:

"It seems to me that no annexation or transfer of territory

should be made contrary to the interests and wishes of the population concerned. If this principle had not been followed in the past, many causes for war would have been removed. Old hatreds could have been changed to friendship, in time. I trust the day will soon come when the public sentiment of the civilized world will not tolerate the transfer of territory without the consent of the people holding the same."

Ex President Taft, New Haven, Conn., says:

"There might be exceptions in which the progress of the world would require a departure from the principle where the people are ignorant or depraved, or where they otherwise show their unfitness for self-government by continued anarchy."

Charles Franklin Thwing, President Western Reserve University, Cleveland, Ohio, says:

"I am glad to be able to say to you, that the adoption of the resolution is wise. Such an adoption represents the progress of the whole democratic movement of human society."

Dr. Andrew D. White, President Emeritus of Cornell University, Ithaca, N. Y., says:

"I am, of course, thoroughly with you in your Article I of the proposed Minimum-Program as you state it, and my hope is that Professor Harnack and his friends in Germany will stand by you.

As to', the best thought of serious minded men in America', the main feeling in my own mind is I suppose like that of every other thinking man, that the sooner the war can be stopped the better, and that there must be created an international tribunal as nearly on the lines of our Supreme Court as possible, and that the agitation shall be maintained with that end in view until it shall be accomplished. My hope is that the great body of international law thus developed can be reestablished, say at the Hague, and with guarantess inspired and blessed by the Almighty, I also see reason for hope that the whole world will be so sick of war that they will be ready for the main question and united in the solution of it. Just as all religious wars which had been going on for well over a thousand years were forever ended by the Treaty of Munster, in a universal feeling of shame and disgust at them, so I even hope that the world will be as fully ashamed and disgusted with all war-

like solutions of great questions between individual nations or combinations of nations, and unite in a great movement that shall fully unite the main nations in an organization for universal peace."

Dr. Ray Lyman Wilbur, President of Stanford University, California, says:

"It seems to me that the Resolution Article I of the proposed Minimum Program should meet with practically universal approval. There could only be a debate upon the subject when the population is too ignorant to understand the question and too widely scattered as a result of the work to give a proper opinion. It would also have to be assured that such vote was free from military influence. The difficulties in settling such a question through vote of the populace after a devastating war is the principle obstacle to the success of this resolution.

As a principle it should stand, but considerable latitude should be left for justice to all concerned in working it out practically."

Dr. Frederic C. Woodward, Professor of Law at Stanford University, California, says:

"In my judgment it is not an accepted rule of International Law that territory may not be annexed without the consent of the inhabitants. It seems clear to me, however, that such ought to be the law. If we accept the fundamental principles of democracy, we must believe that the civilized inhabitants of a territory have a moral right to participate in their government. This implies the right to participate in the decision of every question which involves a change in the character of their government. It follows that a change so radical as the transfer of their citizenship and their territory from one state to another may not justly be made without their consent."

Rev. Oscar Woodward Zeigler, Sewanee, Tenn., says:

"As a matter of fact the economic life of the nations is shot through and through with commercial, moral and social laws which are international in their scope and appeal, so that the old Political Economy, is rapidly giving place to a new science, at least in the practical consideration of great business, of ecumenical

economy; and outside of the feudal and militarist conception of nationality, national sovereignty is much more of a conception than a fact. National independence, except, as to sovereignty, as state independence and the independence of the feudal units, is loosing itself in national interdependence. It is about time for the international lawyer to rethink the prevailing conceptions of nationalism and national sovereignty, and so modify them as to make them harmonize with the fact of the world organization, the fact of ecumenical economy and the supernational relationships of the people in the ecumenicity of nations.

According to the exact definition of the national state today, *sovereignty is a feudal conception, it inheres in the nations severally, exists in them per se, and because ot the fact of their nationality; and its functions are legally capable of exercise without definable limitation, save as it is checked by the limiting will of another nation or by such international conventions as may be agreed upon.*

The problem before international law and diplomacy is to break down this present definition of sovereignty, and redefine it in such a way as to be in accord with the present ecumenical development of an international industrial and economic world commonwealth. Is such a redefining possible? I would suggest as a tentative definition the following: *Sovereignty inheres in the ecumenicity of the nations, and is located for purpose of administration and government in nationalities, and its exercise limited to the boundaries thereof.* The acceptance of this definition on the part of the potent nations of the world, and its incorporation into the law of nations either by international agreement or forceful national utterance would go far to foundation international peace.

Perhaps it would be of interest to point out a few of the consequences which would flow logically and legally from the above suggested definition. In case of war it would leave the neutral nations in a well established status, from which if they desired, they could act as arbitrators with power. Further all forms of extraterritoriality would be illegal, since the authoritative sovereignty of a nation died at its international boundary. An invading army would became subject, *ex opere operato*, to the international sovereignty of neutral nations. Further, as all armament would represent ecumenical sovereignty, and would be liable to call for international service, it would be without valid excuse except as international police.... Finally, persistent arming by a nation would be an act *contra bonus mores.*

This proposition is simple and clean, and would give a basis for an expanding development of legal interpretation and a rational

basis for international law, and would go very far to give it an adequate sanction."

Mr. Erving Winslow of Boston, Mass., says:

"My sympathy is so strong with the objects of Article II as you state it, that I would most gladly give adhesion to it anywhere, or anyhow, provided it is not weakened by any separation from the cause of the "Allies" whose spokeman, Mr. Asquith, has made it an integral part of their campaign. Not to recognize this would be disloyal to the principle which is thus interwoven with the crises of the war forced upon the world by the tyrants of weaker nations and the enemies of their safeguarding neutralization."

II. PROBLÈME DES NATIONALITÉS

NATIONALITY

BY

CHARLES RODEN BUXTON, GREAT-BRITAIN.

I.

THE idea of nationality is best examined, not by trying to frame a definition which will fit all the facts, but by looking at the facts themselves. The definition will emerge later. What lies immediately before us is a number of peoples who have an intense desire to express, in some distinct form of government, what they conceive to be their nationality. Some, like the Croats, Bohemians, Poles, and Finns, have had such a government in quite modern times. Others have never had it or had it only in the shape of some transient Empire in the dim past. Some want full independence; some would be satisfied with autonomy within a larger unit. Some, like the Italians, Roumanians, and Serbs of Austria-Hungary, desire union with an existing free State. Others desire the creation of a new political entity. With some the common bond is identity of language or religion; with others, the belief that they spring from the same stock and have shared from time immemorial in the same sufferings and achievements. Two things are common to them all. They are all balked of their hopes, and they are all prepared to make untold sacrifices to realize them.

The nationality principle is merely another form of the democratic principle. To the thoroughgoing democrat this should be enough. Here are peoples of which the overwhelming majority desire a certain political object. Let them have it, he will say, provided it does not clash with the desire of some larger section which has a right to be heard in the matter. And in point of fact it does not, as a rule, clash with the desires of any such section, but only with the imperialist and militarist ambitions of the ruling classes of some strong State founded on conquest.

And democracy, rightly understood, should carry us a stage farther. For, whether the claims of nationality are reasonable or not, their satisfaction is one of the prime conditions of peace, and without peace democracy is for ever insecure. If sores are left open which cannot be healed without further war, then European democracy, however brilliant its triumphs, will be founded upon a volcanic crust which may at any time collapse into the molten lava. The principal reason why democracy has hitherto made so little progress is that its march has been so constantly interrupted by war. In almost every peace treaty of the nineteenth century the claims of nationality have been flouted, and recurring war has been the result.

But are we to ignore the question whether these claims are or are not reasonable? Are we simply to accept them as a primary fact like the law of gravitation? Not altogether, though to those who have felt by personal contact the intensity of the national sense in peoples deprived of their freedom and unity, and the

way in which these great words seem to blind them to almost every other thought, these seems to be nothing absurd in the notion. It is not likely that anything we can do or say will make a Bohemian of Prague or a Bulgarian of Southern Macedonia reconsider the rooted instinct which tells him that his spiritual home is a free Bohemia or a free Bulgaria. Yet democracy itself must be founded upon the solid basis of reason and forethought. If the peoples are to work out their own salvation, and co-operate with each other in working out the salvation of all, they must think. They must take into account, not one great fact but all great facts. They must not be led by mere sympathy to throw themselves whole-heartedly into the support of a claim, however strong, which conflicts with the conditions of the modern world. Does the claim of nationality, pure and unmixed, conflict with these conditions? Will it fit into the new environment, the new world which we hope to create for all the peoples after the war is over? What does it really stand for in human life? What can it give to the world? With what dangers if any, does it threaten the world?

At this point, at which we come to closer quarters with our problem, we need to ask ourselves a little more exactly what it is. A German newspaper writer remarks that Germany would readily give up Alsace-Lorraine, Posen, and Schleswig if Russia would give up Finland, Poland, Samarcand, Bokhara, and other places, and England would give up India, Egypt, Cyprus, Malta, and Gibraltar. Viewed in this light, we are tempted to say of nationality what Hazlitt said of the

opera, "It is a very fine thing; the only question is whether it is not too fine". Evidently no Great Power will be prepared to accept so wide a definition of nationality as that of our sarcastic German. One might waste a great deal of time in arguing about the border-line of the subject. Let me say, to simplify matters, that I rule out, for the purposes of the present chapter, the peoples of India, Egypt, and Persia. The nationalist movements of these countries make a strong appeal to our sympathies. There are many Englishmen who are prepared to help them forward. But to place them with those of the European nationalities would be to misrepresent the significance, and belittle the force, of the latter. I am speaking, then, in the main, of certain specific peoples—Alsatians and Lorrainers, Italians, Finns, Poles, Bohemians, Ruthenes, Roumanians, Serbo-Croats, Bulgarians, Greeks, and Armenians. I omit the Irish, on the assumption that some form of national self-expression is now assured to them.

II.

It will be as well to recognize at the outset that there are several difficulties in the way of a full application of our principle. Roughly, they may be divided into two classes—those which make the observance of strictly national frontiers inconvenient on economic and strategic grounds, and those which are inherent weaknesses in the principle of nationality itself. Let us take these in order.

Nature, migration, and conquest have disposed the

population of the world without any regard to the best economic units or the most defensible boundary lines. The most obvious examples of the economic difficulty are the Poles, Bohemians, and Hungarians, who do not occupy any point on the sea-coast, and who do not possess within their own borders a sufficient variety of raw material. Tariff walls, again, often run counter to the national principal. The producers and business-men of Alsace-Lorraine have for years past made all their arrangements on the basis of the tariffs, the markets, the railway, the banking and credit systems, and the business connections of Germany. The same may be said, in a lesser degree, of the economic position of Poland in relation to Russia. The former difficulty could only be completely surmounted by freeing such ports as Fiume, Trieste, and Danzig, and the navigation of rivers like the Danube, Vistula, Elbe, Scheldt, and Rhine, from all restrictions, the latter by commercial treaties or free exchange.

With regard to strategic questions, there are obvious reasons why, in a world dominated by the fear of war, the desires of a people for a national government should have to give way to the exigencies of fleets or armies. Frontiers have been settled again and again with a view, not to the desire of the inhabitants but to military or naval needs. If we are to escape from this necessity, we must ask ourselves the question, Must the world be always dominated by the fear of war?

These are difficulties which might conceivably be surmounted in time; but is there not, it may be urged, something in the nature of nationality itself which is

fundamentally opposed to the kind of progress we are aiming at? We sympathize with an oppressed nation, but when we have set it on its feet, does it not become in its turn an oppresser, using the arts of its own former tyrants with an ingenuity born of long experience? Does not "nationality militant," to borrow a term from the ecclesiastical world, pass over into something odious and repulsive when it becomes "nationality triumphant"? In nations that have acquired and established their freedom, in France, in Germany, and in Italy, is not the very word "Nationalist" applied, and naturally applied, to the Imperialist parties, which aim at extending the sway of the nation over other nations. Is not the desire of a successful nation to spread its particular type of civilization essentially the same desire as that which inspires subject race to defend its culture against that of its rulers? Is not the claim to national self-expression invariably followed by the claim to world-power? In a word, is not the intense desire for national independence, with all that it entails the direct enemy of internationalism, that wider conception which must inspire the next great step in the progress of the world?

I cannot answer these questions in a manner wholly favourable to the cause of nationality. Nor do I wish to strike a balance between the merits and the demerits of that cause, for the factors are very numerous and perhaps in part incommensurable, and to think out the problem for oneself, unaided and unguided by some one else's personal opinion, is perhaps the most useful process from the point of view of building up en-

lightened public opinion. I will content myself with pointing out some practical considerations which have a bearing on the problem.

When nationalities are mixed in fairly equal proportions as are the Hungarians, Germans, Roumanians, and Serbo-Croats of Southern Hungary, it is true that the principle of nationality is an inadequate guide. But such districts are not common, and we are far from having reduced our problem to these narrow limits. The ordinary case is that of a preponderant nationality with an "Ulster" enclosed in it or mixed up with it. This case can be met, partially at least, by distinct and recognized provisions for the linguistic and ecclesiastical rights of the minority in connection with local government bodies, churches, schools, and other institutions. There is always, no doubt, a difficulty in making these provisions effective; in the long run this can only be done by assuaging inter-racial hatreds and diminishing the danger of war.

Many of the difficulties which attend the realization of nationality would be avoided if autonomy, rather than complete national sovereignty, were the object aimed at. There is undoubtedly something crude and primitive in the latter claim, in spite of the almost axiomatic character with which long usage has invested it. In point of fact, the farther west we go, the more we find that autonomy, or a freedom restricted by the requirements of some larger political unit, is proving a sufficient answer to the national claim. Irish history during the past century provides a good example of the change from the one idea to the other. The farther east

we go, on the other hand, the more we have to admit the dangers and difficulties which spring from the demand for unfettered sovereignty. Crude tyrannies have produced a cruder reaction. We cannot blame the Balkan peoples for this. It is unreasonable to expect them to skip over a stage which has hitherto seemed indispensable in political development. But it is probable that even in the East nationalist ideas will become increasingly tinged by the conception of autonomy.

III.

And now, having faced the admitted difficulty of applying our principle without considerable exceptions and reservations, we may turn to the positive contribution which nationality makes to the progress of the world. The matter must be looked at from the point of view both of each nation and of civilization a whole. To nations in an early stage of development, particularly those formerly subject to Turkey, nationality stands for many things that we in the West have ceased to associate with the term, and now value under other names. It means the attainment for the first time of culture, of refinement, of education for their children, of the right to worship as they think fit.

Moving farther west, we find people to whom nationality does not mean quite so much; for some measure of these elementary things has been attained by them already. But even for them much still remains to be secured. To most subject peoples the realization of nationality means the realization also of democratic

government. The two aims are largely inspired by the same feelings. In 1848 the French and German struggles were mainly directed to the latter, while the Italian and Hungarian were mainly directed to the former, but no struggle was exclusively democratic or exclusively national. So inectricably does the aim of nationality become bound up with other aims, that there is a tendency to think that none of them can be realized until national self-expression has been secured, and to neglect the steps which might be taken, even under present conditions, to realize them.

This is especially noticeable in the Balkans. The whole energy of the nation, both in thought and action, is too often turned into the one channel. Nothing else counts. Education, social reform, honesty in public life, economic development—all lag behind because all are subordinated to the ever-mastering passion of nationality.

When it becomes a question, not so much of securing self-government and culture but of securing a particular type of these things as opposed to another type, we are dealing with something a little less tangible, the need for which is sometimes disputed by political thinkers.

The members of races subject to Austria and Germany do not as a rule suffer very seriously, if they are content to live a quiet life apart from alle public interests, to shut themselves up withim the circle of their family and friends, to follow their daily business, and not to take any part whatsoever in "movements," whether political or otherwise. If they do, then it is a

matter of police spies, perpetual interference, the suppression of newspapers, the imprisonment of editors and thinkers and political leaders, the extinguishing of every manifestation, however slight it may be, of anything distinctively national—flags, meetings, exhibitions, processions, pamphlets, songs, and books. It means the creation, in a word, of an atmosphere intolerably depressing and irritating to men with a belief in progress and in human fellowship. Some will say that the question whether a certain type of thought and of public life and social habits shall or shall not prevail, whether the type shall be French or German, Polish or Russian, is not a point worth fighting about. Few would say this, however, if they had experienced what it means to a people to be denied all political and "cultural" self-expression. To Englishmen that experience is so remote that they find it difficult to comprehend. It is for this reason, coupled perhaps with a certain contempt for teachers and artists, that we have actually no equivalent for the word "cultural," without which the Polish or Bohemian Nationalist would hardly know how to express himself.

Nationality stands, then, in the mind of a people struggling to be free, not indeed for the whole, but for a large part, of what we feel to be good and desirable in human life. It stands for selfdevelopment and self-expression, in so far as these ends require for their realization a wider sphere than that of individual or family life-the sphere of combination and association, above all of government.

It stands for the cultivation of those national habits

of life and thought which are dearer to us than others because they are in a fuller sense "our own"—just as family customs and family words have a peculiar savour for us, creating as they do a whole atmosphere, and calling up, without any need of explanatory speech, a hundred common memories and familiar ties. This selfexpression, this cultivation of things so dearly prized, is the object upon which a nation's hopes are concentrated in the days of its servitude. Does the experience of liberated nations justify such hopes? Some think not. They point to tyranny in Hungary and corruption in Italy. They say that the dreams of 1848 and 1860 have faded into something tame and grey, sordid and disappointing. Perhaps the disappointment is only, the fruit of an exaggerated expectation. In South-Eastern Europe, where liberation has meant a change from disorder to order, and the reclaiming for civilization of a desert, no one could possibly question the reality of the progress made. But even where the change has been less complete and striking, there has been a gain. Life is wider and fuller for a nation in which the people accept the form of the government and co-operate in working it. Such a nation is a higher political organism than the Empire, however vast its extent or however overwhelming its power, in which the citizen is denied the free exercise of his political and associative faculties, except in the heated and morbid atmosphere of resentment and intrigue. There is a gain of inward satisfaction, the removal of a sense of wrong. True, a people no sooner gains its freedom than it begins to crave and strive for

something further. Whitman has told us that "from any fruition of success shall come forth something to make a greater struggle necessary." But at least a step on the road has been taken, and we in the west who conceive all life as a road, feel instinctively that that means an advance.

IV.

But it is when we take the point of view of civilization as a whole, not that of individual nations, that we appreciate most fully the value of the national spirit. When our grandfathers and great-grandfathers were fired with enthusiasm for Greece and Italy and Hungary, they conceived themselves to be maintaining, not merely the rights of Greeks, Italians, and Hungarians, but some common and fundamental interest of mankind. It is, in fact, to the interest of mankind that there should exist the greatest possible variety of types of thought and action. The world progresses most when it is able to choose between a wide range of different courses. Those which are inherently good will tend to survive. Those which are trivial or useless will be ignored. No one can judge which should be encouraged and which suppressed —least of all a single imperial Power or a group of such Powers. The best chance is to let all the varieties bloom and flourish, and to trust to the free choice of humanity to take or leave them. This, the essential doctrine of Liberalism, is not a bloodless abstraction as applied to the matter now in hand. What a treasure-house of civilization is revealed to us in the national life of our fellow-peoples, whether those

which have won their freedom already, or those whose dreams and hopes derive more brilliant colour and deeper emotional meaning from the very fact that they are still unsatisfied. Just as England contributes her sense for political liberty, France her intellectual honesty, and lucidity, Germany her industry and discipline, Italy her æsthetic aptitude, so Finland has her advanced democracy, Poland her music and art, Bohemia religious independence, the Serbs their warm poetic temperament, the Greeks their subtlety and their passion for the past, the Bulgarians their plodding endurance and taciturn energy, the Armenians their passion for education and progress. And each of these characteristics is merely a faint indication of what is distinctive in the people concerned. Peoples are not, in fact, to be distinguished from one another by a single mark, detaching itself from a background of pure similarity. It is the total combination of qualities, of historical events, of natural surroundings, which makes them what they are—conglomerations of various and conflicting personalities and parties, touched nevertheless with some unifying character which makes even their very divisions distinctive.

National culture may some day give place to cosmopolitan culture, but meantime it is a richer and intenser thing. The poetry of a nation, for instance, gains more from the deep roots of national memory and tradition than it loses from the political boundaries which fence it from the air and sun that might come to it across neighbouring gardens. The whole gains by the fuller development of every one of its parts.

V.

It will be noted that the question hitherto discussed is that of nationality, rather than that of "small nationalities." The difference in size has far-reaching consequences. A large nation may be content to rely upon its strong arm; but if we are to have any hope at all of placing the smaller nationalities, in Mr. Asquith's words, "on an unassailable foundation," we must work out some system of international relations which will secure the right of the weaker State against the aggression of the stronger. We must, in other words, substitute law for brigandage and private defence. We must do in the international sphere what the woman's movement demands that we shall do in the national sphere—recognize that inferiority in physical strength shall be no reason for any kind of disability. Just as inter-individual war, or the possibility of it, precludes the equality of women with men, so international war, or the fear of it, precludes the quality of small nations with large. This shows at a glance the absurdity of supposing that war in itself-the victory of one group of armies and fleets over another —can possibly place the rights of the smaller nationalities on an unassailable foundation. It might for the moment protect Belgium, or Serbia, or Poland; but it would leave these and all other smalle peoples in the same position as before, so far as security for the future is concerned. War, and the fear of war, inevitably puts a premium upon large centralized States, because large centralized States are the best means of wielding force. If a few small peoples refuse to yield to this general

tendency, they do so at their peril. An international agreement to prevent war would place small nations in a position of security, and nothing else would do it. The ideal of the nationalist, "the independent existence and free development" of all the peoples, would thus be attained.

VI.

It is now time to turn to the Great War, and to ask what is its relation to the nationality problem. Each side claims that it is fighting for certain oppressed nationalities. How far can these claims be justified? It is as well to look first at the belligerent Powers and see how far they themselves conform to the principle of nationality. We see at once that, from this point of view, Austria-Hungary and Turkey stand on quite a different level from the rest. It is a misuse of language even to describe them by the same term as countries like England or France, Germany or Russia. I include the last two Powers because, so far as subject white nationalities are concerned, they are only offenders to the extent of about one-seventh of their population. Broadly speaking, they are nations, with a national soul and character, while the Dual Monarchy and the Ottoman Empire are not nations at all, but composite structures formed by the conquest of many nations.

The nature and composition of the belligerent Powers, then, suggests that in this matter of nationality the balance inclines strongly in favour of the Quadruple Entente. Nor is this the only sense in which we

are "fighting for nationality." We English may fairly say that we went to war for it, in the sense that it was the wrongs of Belgium which produced the popular enthusiasm for the war. We may fairly add that our ideas of self-government, as illustrated in recent times by our South African policy and our Home Rule movement, are far in advance of those of other Empires, and that as a people we earnestly desire that national claims should receive their due weight in the settlement. How far we are likely to choose this course, how far indeed we shall be in a position to choose it, even if we desire to do so, is another question. In the welter of conflicting interests many things that we should have liked to do will be found to be out of our reach.

It is universally believed that our commitments to Italy are such that we cannot, unless some new arrangements are made by consent, do justice to the claims of the Serbo-Croat population of Dalmatia. If this belief is true, then we are fighting to establish Italian imperialism in the place of Austro-Hungarian imperialism. In Macedonia, again, a fatal chain of circumstances appears, at the time of writing, to be leading us into the position of supporting Serbian imperialism as against the Bulgarian sympathies of the population. The fact is that to engage in a European war, and at the same time to be punctilious about nationality, is impossible. All we can do is to make the most of the many opportunities that are sure to arise at the time of the settlement, remembering that in many doubtful issues our hands will still be unfettered, and our influence will very probably be decisive.

There remains a final point. We are not likely to make much of these opportunities if we leave the whole matter in the hands of the diplomatists. The tradition of the Foreign Offices of Europe is wholly indifferent to nationality. It moves in an atmosphere altogether alien to such ideas. Diplomacy is much more concerned with the temporary interests of Governments than with the permanent interests of peoples. Every peace made by diplomatists—at Vienna, Paris, Frankfurt, Berlin, Bukharest—has borne testimony to this. We cannot take for granted that the statesmen of the Quadruple Entente—among whom those of our own country will be in the minority—will go out of their way to help forward the principle of nationality except upon one condition. That condition is that there shall be a public opinion, definite, alive, not to be denied, which shall insist that the principle be applied. Democratic influence in the settlement of the war offers the only security that the interests of nationality will be seriously considered. By this it is not meant that every English citizen can be expected to pronounce upon the exact frontiers of Poland, the rights to be accorded to the Hungarian minority in Transsylvania, or the methods, whether of plebiscite or of impartial inquiry, whereby the wishes of any given population should be ascertained. There will be different degrees of knowledge, some greater and some less. But we ought not to admit the too commonly accepted idea that the sister nations of Europe can never be more than a name to the English democracy —that the aspirations and the main characteristics,

for example, of a noble race such as the Bohemians, with a population one-third of that of England, is a mere detail with which Englishmen cannot be expected to concern themselves. That would be to admit too narrow a range for international sympathy. There is more likelihood to-day than ever before that the sympathy of one democracy for another will be able to break through the age-long conventions of diplomatic intercourse. Let us not be tempted to despair by the cynic who cites to us, from the past conduct of all the Governments concerned, painful proofs that they have not cared much for nationality, and that some of them have not even paid it the shadowy, compliment of lip service. There is no practical use in seizing upon this obvious opening for scepticism. Let us rather take the declarations of statesmen at their face value, recognizing that the declarations themselves create a new condition of things, that they oblige the Powers which have made them to take steps to realize them, and that there are among the statesmen not a few who are anxious to have behind them a popular demand which will enable them to take these steps. It is the duty of the peoples to see to it that the declarations of their Governments are not forgotten.

LE PROBLÈME DES NATIONALITÉS

PAR

J. GABRYS,

DIRECTEUR DE L'OFFICE DES NATIONALITÉS.

Une conférence des nationalités a eu lieu à Paris les 26—27 Juin derniers, sous la présidence de Mr. Paul Painlevé, deputé, membre de l'Institut, actuellement ministre de l'Instruction Publique, et de Mr. Ch. Seignobos, professeur à la Sorbonne, à laquelle les différentes nationalités opprimées de l'Europe s'étaient fait représenter.

A l'issue de cette conférence, il a été décidé de créer une commission permanente des délégués de toutes les nationalités pour rédiger un mémoire sur les revendications des nationalités. Après avoir mis en lumière:

1./ Les Principes Généraux pour coordonner les conclusions apportées à la Conférence,

2./ Cette commission devra élaborer définitivement la déclaration des droits des nationalités qui devra être présentée au Congrès de la Paix.

3./ Elaborer le rapport général, condensant les rapports spéciaux sur les revendications de chaque nationalité.

L'office central des nationalités a été chargé de continuer et de centraliser tous les travaux de la conférence, ainsi que de la commission permanente.

Conformément à la décision prise à la Conférence,

l'office central des nationalités a poursuivi les travaux de cette conférence et a réuni à deux reprises les membres de la commission permanente, une première fois à Paris, les 4—5 Juillet et ensuite à Lausanne le 12 Novembre.

A la première réunion de la commission permanente, le bureau élabora le questionnaire détaillé qui devrait servir de base à l'établissement des rapports particuliers et dont voici le texte:

QUESTIONNAIRE.

N.B. — Ce questionnaire a été désiré par la commission pour servir de plan systématique et comparable aux rapports sur chaque nationalité. Il y sera répondu dans la mesure où il sera jugé utile et possible. Rappeler dans l'exposé la numérotation des questions qui est indiquée en numéros classificateurs décimaux.

(1) *Revendication de la nationalité* (*Simple énoncé*).

11. *Revendications présentes.*

Préciser en formules susceptibles d'être transformées en clauses de traité international.

Viser notamment a/les populations, b/le régime de droit sous lequel il est demandé de les placer, c/ les territoires occupés par les populations. Tracer les cartes schématiques traduisant, l'une, la situation actuelle, l'autre, la situation revendiquée.

12. *Autres revendications.*

Faire connaître pour mémoire, outre les revendications présentées, les revendications minimum, et maximum c'est-à-dire le programme des partis nationalistes modérés et extrêmes.

(2) *Motifs et Arguments à l'appui des revendications.*

Distinguer les divers ordres de motifs et d'arguments. Pour chacun d'eux, préciser autant que possible à l'aide de données numériques et de faits faciles à vérifier.

Citer les autoritées et les sources principales en se référant en plus des auteurs nationaux à des ouvrages composés dans l'une des grandes langues internationales: français, anglais, allemand, italien, espagnol.

Les ordres et motifs d'arguments sont les suivants:

21. *Ethnographie et démographie des populations.*

211. Race, famille, groupe du point de vue anthropologique et ethnographique.

212. Langues et littérature.
Langue maternelle, autres langues d'usage dans les administrations et dans les affaires, dans la littérature et la presse, dans les travaux scientifiques. Indiquer le sens de l'évolution et les tendances.

22.) *Géographie des territoires*

221. Sol: Montagne, cours d'eau, littoral.

222. Sous-sol.

223. Climat, conditions athmosphériques.

Economie

231. Productions
Cultures, élevages, forêts, mines, industrie, commerce. Communications. Relations économiques avec les autres pays, routes, chemins de fer, ports, accès à la mer, physiquement et politiquement libre.

24.) *Défense militaire*
Considérations stratégiques relatives aux territoires indiqués.

25.) *Histoire*

Se borner aux faits essentiels et aux faits utiles pour appuyer les revendications présentes.

26.) *Droit*

Traités, constitutions, déclarations, pouvant servir de titres aux revendications.

27.) *Vie en organisation internationale.*

271. Sécurité et tranquillité.

Montrer quels avantages les solutions préconisées apporteraient à la sécurité et à la tranquillité internationales et comment elles contribueraient à l'organisation rationnelle d'un ordre européen et mondial, et au maintien de la Paix.

272. *Coopération*

Montrer quels ont été les rapports spécifiques de la nationalité à la civilisation générale, de quoi leur est redevable *l'humanité*, comment la solution proposée permettra à la nationalité de prendre une part active à la vie universelle et d'apporter sa contribution au *bien* et au *progrès* communs.

(3) *Bibliographie.*

Etablir une bibliographie des ouvrages principaux en distinguant ceux en langue universelle et ceux en langue du pays.

Au cours de la II. Réunion, les membres présents de la Commission revisèrent le projet de la Déclaration des Droits des Nationalités et après discussion de chaque point adoptèrent le texte suivant:

DÉCLARATION DES DROITS DES NATIONALITÉS.

Préambule.

I. — Les nationalités sont des faits naturels, dus à des facteurs biologiques, géographiques et historiques, qu'il est au-dessus de l'arbitraire des hommes de pouvoir méconnaître ou modifier souverainement.

II. — Le droit des nationalités, si grandes ou si petites soient-elles, à vivre, à se développer et à disposer d'elles-mêmes est un droit primordial qui repose sur les même principes que les droits fondamentaux de l'homme lui-même, attendu que la nationalité libre peut seule créer à l'homme le milieu nécessaire à l'exercice complet de ses facultés.

III. — La diversité des nationalités est un facteur précieux du progrès. Chacune d'elles peut faire apport à la communauté humaine de ses qualités et caractéristiques propres et enrichir ainsi la civilisation d'éléments variés et complémentaires. L'existence des nationalités forme une base naturelle et rationnelle à la répartition de la population du globe en unités gouvernementales, oppose des barrières à l'arbitraire des ambitions territoriales des Etats. Les petits Etats basés sur des nationalités bien distinctes ont, ainsi que leur histoire le démontre, une fonction utile à remplir à côté des grands Etats.

IV. — Le droit de chaque nationalité, comme le droit de l'homme lui-même, doit être limité par le droit égal des autres nationalités, si bien que la co-

existence des diverses nationalités dans la société des nations ne peut se concevoir en dehors de leur respect mutuel et de l'adhésion volontaire à certains principes pour régler et harmoniser leur activité concurrente et antagoniste.

V. — Ces principes ont besoin d'être précisés, afin de donner des bases positives et concrètes, à la fois objectives et impersonnelles, à l'idée et au sentiment de Justice supérieure, dont se réclament indistinctement toutes les revendications des nationalités.

VI. — Les droits inhérents aux nationalités comportent des modalités et des degrés, à savoir: les droits dérivant de sa propre nationalité, à garantir à tout homme, quel qu'il soit et en quelque lieu qu'il se trouve (droits universels, droits de l'homme); le droit à l'autonomie, à garantir aux nationalités ou groupes différents composant un même Etat (administration autonome, régionale et locale, self-government, autonomie municipale, scolaire, religieuse, etc....); l'indépendance et la souveraineté nationale, à garantir aux nationalités homogènes, érigées en Etats distincts ou aux nationalités différentes, librement associées à d'autres, pour former des Etats fédératifs ou unitaires.

Aux questions des nationalités, entendues au sens large, se rattachent les questions de races (relations des races blanche, jaune et noire), celles des nationalités inconscientes, ne pouvant encore ni comprendre leurs destinées, ni les affirmer; celles des populations indigènes, primitives ou en décadence, incapables de s'élever par elles-mêmes au rang des nations civiliseés

et ayant besoin d'être éduquées et protégées; celles des colonies dont le stade d'évolution justifie l'émancipation à l'égard des mères-patries.

VII. — A l'anarchie, qui est le régime actuel des relations internationales et qui fait de l'histoire des Etats celle d'une longue série de guerres, il ne peut être mis fin que par une organisation générale de ces relations. Cette organisation doit comporter, d'une part une déclaration des droits fondamentaux, d'autre part l'institution des organes nécessaires au fonctionnement pacifique de la vie commune des nations. Une Charte mondiale à établir à la fin de la guerre doit consacrer l'ordre international à l'instar de l'ordre intérieur, stabilisé dans chaque état civilisé par les constitutions nationales.

VIII. — La bonne entente internationale, seule base d'une paix durable, repose sur un ensemble complexe de conditions ethniques, économiques, intellectuelles, morales, juridiques, politiques, militaires. Au premier rang de ces conditions est la satisfaction donnée aux légitimes aspirations des nationalités. Cette manière de voir, au cours de la guerre actuelle, a été mise en lumière par de multiples déclarations parmi lesquelles il y a lieu de noter spécialement pour leur précision, celles des dirigeants de l'Angleterre.

„Nous voulons, a dit sir Edward Grey, que les nations de l'Europe, quelles qu'elles soient, grandes ou petites, puissent mener une existence indépendante, établir elles-mêmes leur forme de gouvernement et travailler en pleine liberté à leur développement."

„Nous voulons, a dit après lui lord Winston Churchill, que cette guerre remanie la carte de l'Europe selon le principe des nationalités, selon le vrai bien des peuples habitant ces territoires tant disputés. Après tout le sang versé, nous voulons une paix durable, qui rétablisse l'harmonie, libère les races, restaure l'intégrité des nations."

I. *Droits des Individus.*

Nul ne peut être inquiété pour ses origines, sa langue ou sa religion, ni subir de ce chef un traitement intolérant, discourtois ou irrespectueux. Tout homme, en quelque lieu qu'il soit, a droit à l'égalité civile, à la liberté religieuse et au libre usage des langues.

La bonne entente et le respect des droits s'étendent indifféremment aux Européens (Aryens, Caucasiens, Occidentaux blancs et peuples de descendance européenne établis actuellement dans les autres parties du monde) et aux Orientaux (toutes les races autres que les races européennes).

II. *Droits des Nationalités.*

Les nationalités, qu'elles soient fondées sur une communauté d'origine, de langue, de tradition, ou qu'elles résultent d'une association librement consentie entre groupes ethniques différents, ont droit à la libre disposition d'elles-mêmes.

Il n'y aura ni annexion, ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux voeux de la population.

Ni la conquête, ni le sang versé pour l'occupation, ni la possession antérieure dans l'histoire basée sur la conquête et l'annexion, ni les frontières naturelles ne constituent des droits sur les populations ou leur territoire.

Pour la reconnaissance des droits des nationalités il sera institué une procédure tendant à faire établir leur statut international, par la Cour internationale d'arbitrage de la Haye (ou toute autre institution internationale) qui serait créée; Congrès, Parlement international, Conseil international permanent de Conciliation. Les autorités naturelles de la nationalité (corps organisés ou élites intellectuels représentant véritablement les nationalités) introduiront l'instance devant la Cour, laquelle statuera sur le point de savoir si ces autorités peuvent être tenues pour les représentants réels de la nationalité. La Cour déterminera aussi les frontières ethnographiques de la nationalité, selon des bases scientifiques reconnues. Le cas échéant, elle pourra ordonner sous son contrôle un plébiscite pour connaître la volonté de la nationalité. A tous ces degrés la procédure sera contradictoire et publique.

Les nationalités qui ont joui de la liberté et de l'indépendance politique dans le passé auront droit, *ipso facto*, et nonobstant toute opposition contraire d'être replacées dans ce même état.

III. *Autonomie.*

A l'intérieur des Etats, les groupements nationaux ont le droit à la même autonomie que les individus eux-mêmes. Ce droit est exercé par voie de plésbiscite. Dans les régions à populations mixtes, qui présentent

de grandes différences de caractère et de moeurs, sera établi le régime de statut personnel, complété par des institutions collectives appropriées.

IV. *Doits complémentaires de la Nationalité.*

Les nationalités indépendantes, outre le territoire, ont droit aux conditions essentielles de la vie et du développement des nations civilisées, notamment le droit de commercer avec leurs voisins, les communications par chemins de fer et voie terrestre assurant le libre accès à la mer, la liberté d'expansion dans les colonies (émigration, établissement et commerce).

V. *Populations indigènes.*

Les Etats veillent à la conservation des populations indigènes ainsi qu'à l'amélioration de leur condition morale et matérielle dans toute l'étendue des territoires soumis à leur souveraineté ou dans la zone de leur influence. Ils reconnaissent le droit des souverains indigènes et l'autorité des chefs indigènes.

VI. *Internationalisation.*

Les mers, détroits et canaux maritimes sont libres et neutres. Ils sont soumis, quant à la police, l'aménagement et l'entretien, au régime de l'internationalisation. Ce régime s'applique aussi à certaines parties de territoire nécessaires pour leur assurer la liberté effective ainsi qu'aux ports internationaux de fait, qu'il serait dangereux de livrer à la domination d'un Etat unique.

Les représentants autorisés des differentes nationalités préparent actuellement les rapports particuliers d'une trentaine de pages maximum sur la base du questionnaire ci-dessus mentionné.

Ces rapports, précédés d'un rapport général condensant les rapports spéciaux, ainsi que du texte de la Déclaration des Droits des Nationalites, seront publiés en un fascicule. Ce document sera communiqué aux gouvernements de tous les Etats au moment des pourparlers de la Paix.

En outre du rapport Général, l'Office Central des Nationalités entreprend la publication d'ouvrages spéciaux développant l'un ou l'autre point et réunis en collection sous le nom de „Bibliothèque des Nationalités".

Là se bornent les dispositions prises jusqu'à présent par l'Office Central des Nationalités en vue de la Préparation pour le Congrès de la Paix.

Au moment de la réunion du Congrès des Puissances, l'Office Central des Nationalités est fermement décidé à déployer un maximum d'activité pour éviter que les Droits des Nationalités ne soient plus lésés par le bon plaisir des Diplomates et que les erreurs du Congrès de Vienne ne puissent être répétées dans l'intérêt de l'Europe et de la Paix Générale du Monde.

DAS NATIONALITÄTENPROBLEM

VON

DR. OSKAR JÀSZI, UNGARN.

Die Friedensbewegung hat ganz richtig erkannt, dass der Nationalitätenhader innerhalb der einzelnen Staaten eine ständige Brutstätte der kriegerischen Gefahr bildet. Demzufolge ist es ein grundlegendes Streben des Pazifismus geworden diese Zwistigkeiten der Nationalitäten zu beseitigen.

Trotz der Klarheit dieses prinzipiellen Standpunktes ist es überaus schwierig unserem Studienkongress eine allgemeine Formel für die Lösung dieser Frage zu empfählen. Das Nationalitätenproblem nimmt ja je nach den einzelnen Ländern eine sehr verschiedene Gestalt an. Es ist klar dass zum Beispiel nur ein schematisierender Utopist auf den Gedanken kommen könnte die Nationalitätenfrage des schwachen, kraftlosen, eine geringe Klassendifferenzierung aufweisenden ruthenischen Volkes genau nach denselben Modalitäten lösen zu wollen, wie diejenige von Böhmen, welche durch einen latifundialen Adel, einen mächtigen Universitätsintellektualismus und ein vielhundertjähriges Streben nach staatsrechtlicher Unabhängigkeit kompliziert wird.

Wir hören gerade von pazifistischer Seite zu oft die Forderung nach einer neuen Feststellung der Staats-

grenzen auf Grund des Nationalitätenprinzips, als das einzige Heilmittel zur Lösung dieser Frage. Jedoch würde die gründliche Durchführung dieses Prinzips einerseits sehr lebensfähige Staatengebilde auflösen, anderseits wäre seine Realisierung ohne die Entfachung neuer blutigen Konvulsionen kaum denkbar.

Natürlich dort, wo der heutige Krieg bereits *Tabula rasa* gemacht hat, ist es wünschenswert, dass bei den territorialen Neugestaltungen der einzelnen Staaten das Nationalitätenprinzip nach Möglichkeit anerkannt werde: doch soll sich Niemand dem Wahn hingeben, dass der heutige Krieg den ganzen Komplex der Nationalitätenfrage lösen könnte. Dazu ist es vielmehr notwendig, dass alle die Staaten zwischen deren Grenzen Völker verschiedener Mutterschprache mit einander leben, in der Zukunft eine entsprechende demokratische und humane Nationalitätenpolitik verfolgen. — Es ist jedoch nicht möglich einen konkreten, detaillirten, schematischen Plan dieser neuen Politik zu entwerfen. So ist z.B. die überigens grosszügige und weitherzige Konzeption des oesterreichischen Reichstagsabgeordneten Dr. Renner in den Fehler verfallen, dass sie mit den sehr heterogenen geschichtlichen, ökonomischen und kulturellen Vorbedingungen der einzelnen Länder nicht rechnet. Vielleicht ist dieses Programm für Böhmen, auf dessen Erfahrungen es sich hauptsächlich stützt, durchfürbar, doch ist es kaum anwendbar für Ungarn, Belgien, Polen, etc. Denn Renner's Plan würde kaum weniger bedeuten, als die Zerstückelung der ganzen Unterrichts-, Verwal-

tungs- und Gerichtsorganisation nach Nationalitätengruppen. Nun, die Geschichte weist auch in ihren revolutionnairsten Perioden kaum noch eine so totale Ausschaltung der geschichtlich entwickelten Gebilde auf. Renner bezieht sich zwar auf das Beispiel der religiösen Autonomie der einzelnen Konfessionen, als Anologie, doch nach meiner Ansicht hinkt dieser Vergleich. Ein Lebensbedürfnis, das ausschliesslich für das *Forum internum* gilt, kann man getrost der freien Kooperation der Beteiligten überlassen. Doch sind Schule, Verwaltung u. Rechtssprechung öffentliche Angelegenheiten im weitesten Sinne und dieselben der ausschliesslichen Disposition einzelner Nationalitätengruppen zu übergeben würde das Zurückdrängen der grösseren, auf den ganzen Staat sich beziehenden Rücksichten bedeuten und den Sieg der lokalen, partikularen kleinlichen, meist reaktionnairen Interessen auf kosten der allgemeineren, freieren, progressiveren Bestrebungen. Deshalb protestierte z.B. der Sozialist Vandervelde gegen die administrative Trennung der wallonischen und flamandischen Gebiete. Und mit vollem Recht. Nun wäre Renner's Plan eigentlich eine übertriebene Ausgabe der Bestrebungen der wallonischen Separatisten, welcher umsoweniger realisierbar ist, je vermengter in einem Lande die Nationalitäten leben und je verschiedener ihr ökonomisches und kulturelles Gewicht ist.

Die verschiedenen Nationalitätenfragen der europäischen Länder studierend und dieselben mit den ungarländischen Erfahrungen vergleichend, kann man, nach meiner Ansicht, betreffs der konkreten Lösung

der Nationalitätenfrage, als allgemeine Formel, nur drei Sätze aufstellen:

1./ Alles was die Demokratisierung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens beschleunigt, fördert zugleich die Sache des Friedens der Nationalitäten. In erster Reihe bringt die Demokratisierung des Parlamentes und das Umsichgreifen des Gedankens der Selbstverwaltung notwendigerweise die Milderung des Nationalitätenhaders mit sich.

2./ Eine weitere logische Konsequenz dieser demokratischen Entwicklung ist die Forderung, dass man den elementärsten und fundamentalsten sozialen Bedürfnissen der grossen Volksmassen *in ihrer Muttersprache* entsprechen soll. Wie immer auch die Regelung der inneren Amtsprache, des höheren Unterrichtes gelöst werde, wie immer auch die notwendige prinzipielle Einheit der Kultur, der Verwaltung und der Rechtspflege gesichert werde; das Eine ist evident, dass man den Frieden der Nationalitäten so lange nicht sichern kann, bis nicht eine jede Nationalität gute, in ihrer Muttersprache Unterricht erteilende Volksschulen erhält und bis die Behörden und Gerichte, welche mit dem Volke *unmittelbar* verkehren, seiner Muttersprache in Wort und Schrift nicht vollkommen mächtig sind. Da ist zugleich das einzige Mittel dazu, dass die Nationalitäten mit Erfolg und Hingabe die Sprache des Staates erlernen, als das geistige Medium der gemeinsamen Kultur und Wirtschaft der miteinander lebenden Völkerschaften.

3./ Das natürliche Recht jeder Nationalität ihre Sprache und Kultur frei entwickeln zu dürfen, ist

nicht nur anzuerkennen und unbedingt zu respektieren sondern auch staatlich zu unterstützen, je nach dem Zahlenverhältniss der Nationalitäten und ihrer Teilnahme an den gemeinsamen Lasten.

Diese prinzipiellen Forderungen erchöpfen keinenfalls den ganzen Inhalt der speziellen Bestrebungen der Nationalitäten und sie bieten keine vollkommene Lösung der Frage. Doch bedeuten sie ein *minimales Programm*, eine Basis, auf welche eine unsichtige, mit sozialem Inhalt erfüllte Politik weiterbauen kann. Eine derartige Politik wird nicht vergessen, dass die konkrete Durchführung dieser Prinzipien keine theoretische, sondern eine praktische Aufgabe ist. Offenbar muss man ganz anders vorgehen dort, wo man einem vorwiegend aus Bauern bestehendem Volke gegenüber steht, als dort, wo sich ein grosses industrielles Proletariat ausgebildet hat; anders dort, wo alte kulturelle Traditionen walten und wieder anders wo solche fehlen; anders in einem stark centralisierten Staat, anders bei kräftiger Ausbildung der autonomen Organe; anders wenn es sich um einige tausend, anders wenn es sich um millionen Menschen handelt; anders dort wo ein intensives staatsrechtlich partikularistisches Leben herrschte, und anders dort, wo von einem solchen überhaupt nie die Rede war.

Man darf dabei nicht vergessen, das die Nationalitätenfrage *in stätigem Flusse der Entwickelung* begriffen ist. Wenn heute, zum Beispiel, irgendwo das Errichten einer Universität für die Kultur der Nationalitäten noch eine unbegründete Ausgabe wäre, kann diese Forderung nach einiger Decennien notwendig und be-

rechtigt werden. Die Hauptsache ist, dass die Nationalitätenfrage mit entsprechender Elastizität und im liberalen Sinne behandelt werde und dass man immer verstehe, warum es sich eigentlich handelt: was an den Forderungen wahres soziales Interesse und was blos klikkartige oder ideologische Pretension sei.

Uns Pazifisten obliegt als höchste Aufgabe auf dem Gebiete dieser Frage, dem oben skizzierten *minimalen Nationalitäten-Programm* Geltung zu verschaffen und in die durch den Chauvinismus vergiftete öffentliche Meinung die Überzeugung einzuimpfen, dass nur die künstlich und gewaltsam erbitterte und in unliberale Schranken gepresste Nationalitätenfrage das Dasein des modernen Staates gefährde, aber keineswegs jene andere, welche im Geiste der Demokratie und des Humanismus von ihren Giftzähnen befreit ist; dass, im Gegenteil, die ungestörte Weiterentwickelung der einzelnen Nationalitäten eine Quelle reicher und fruchtbarer gegenseitiger Einwirkungen für jenen Staat werden kann, der die in seinen Nationalitäten schlummernden Kräfte weise zu kanalisieren versteht!

DIE FÜR EINEN DAUERHAFTEN FRIEDEN NOTWENDIGEN GRUNDLAGEN DER INDIVIDUELLEN FREIHEIT

VON

PROF. DR. A. FOREL (SCHWEIZ).

Es handelt sich hier vor allem um minimale Freiheiten, die in allen Ländern mit Hülfe internationaler oder supranationaler Verständigung zu erkämpfen sind.

1). Zivile Freiheit und Gleichheit. Paragraph 1, Absatz 2, des im Haag im April 1915 durch die Zentralorganisation für einen dauernden Frieden erstellten Mindestprogramms läutet: „Die Staaten sollen den Nationalitäten Ihres Gebietes Rechtsgleichheit, Religionsfreiheit und den freien Gebrauch ihrer Sprache garantieren."

Ich glaube als Minimum folgenden Grundsatz aufstellen zu sollen:

Jeder Staat wird seinen geistig normalen Bürgern, die weder Verbrechen noch Vergehen gegen das allgemeine Recht begangen haben, die volle Zivilfreiheit und Gleichheit sowohl als das allgemeine Stimmrecht, für jeden gleich, gewähren. Alle Ausnahmegesetze zu Gunsten oder Ungunsten einer besondern Kaste, welche diese auch sei, werden mit folgenden einzigen Ausnahmen abgeschafft:

Die unzweifelhaft wissenschaftlich als niedrig erwiesenen Rassen können unter gerechte und humane Vor-

mundschaft in allen Staaten und Kolonien, die sie bewohnen, gestellt werden. Die Analphabeten dürfen von den Staaten, die sie bewohnen, ganz oder teilweise, bis sie Lesen und Schreiben gelernt haben, vom allgemeinen Stimmrecht ausgeschlossen werden.

Das Recht zur Volksinitiative und zum Referendum, wie es in der Schweiz vorhanden ist, ist ein Modell, das man nie genug allen andern Staaten empfehlen kann. Beide sanktionieren die wahre Freiheit des Individuums im Staat; mehr noch die Oberhoheit des Volks als Gesamtheit. Bis jetzt waren bei uns die praktischen Resultate jener Rechte vortrefflich. Es ist dies noch ein Punkt, den die Staaten unter sich durch Konkordate regeln könnten.

Man hat ausserdem einen sozialen Dienst für Männer und Frauen als allmählichen Ersatz für das Kriegsheer vorgeschlagen, um von Jugend auf die Erziehung aller zur sozialen Arbeit und zum Gehorsam zu bewirken. Auf ähnliche Weise hat jüngst Popper-Lynkeus die Bildung einer Nährarmee empfohlen um die ganze Bevölkerung eines Staates mit Hülfe obligatorischer Arbeit zu ernähren (siehe Walter Marcus :„Nach dem Kriege!" Karl Reissener, Verleger, Dresden 1915). Derartige Neuerungen wären ungemein nützlich und sollten den Gegenstand sorgfältiger Studien durch spezielle internationale Kommissionen bilden, die dann ebenfalls zu Konkordaten führen sollten.

2). Glaubensfreiheit: *Alle Staaten werden ihren Bürgern die vollste Freiheit des religiösen oder auch nicht religiösen Bekenntnisses, sowie aller solcher kon-*

fessionellen Übungen, die kein Attentat gegen die persönliche Freiheit oder gegen das Leben anderer in sich schliessen. Die Bürger, die keinem religiösen Bekenntnisse angehören, haben die gleiche Rechte wie die andern und werden zu keinen konfessionellen Gebrauchen gezwungen. Hier muss auch jeder Staat für die Sicherung der Freiheit der Jünglinge und Mädchen sorgen.

Ich sage Konfessionen und nicht Religion, da eine Religion des allgemeinen sozialen Wohls jedem Angriff vieler Konfessionen auf die menschliche Freiheit hindernd entgegentreten muss. Es ist doch klar, dass das sozialeWohl unmöglich z. B. gewisse Gebrauche der Inder dulden darf, die früher die Verbrennung einer Ehefrau auf dem Grabe ihres verstorbenen Mannes forderten. Die bei gewissen Negern von Seite der Priester üblichen Kinderopfer (Vaudukultus) können ebensowenig gestattet werden. Ich erwähne nur diese extremen barbarischen Beispiele, um zu beweisen, dass die Beschränkung der Freiheit nicht des Glaubens oder Bekenntnisses an und für sich, sondern vieler konfessioneller Übungen absolut erforderlich ist. Viele andern sind zwar nicht so grausam, aber kaum weniger unmenschlich oder die Freiheit verletzend. Auf gleiche Weise ist es unbedingt notwendig, dass die Staaten die Freiheit der Jugend überwachen, um schreiende Missbräuche zu verhindern. Es sollte z. B. nie gestattet werden, dass ein einem unmündigen und daher noch abhängigen Menschen entrissenes Versprechen noch irgend einen gültigen Wert haben darf, nachdem er major geworden ist. Auch darf niemals der Zwang eines religiösen Eides einen ungläu-

bigen Menschen dazu nötigen einen Meineid zu leisten, indem er schwört die Wahrheit zu sagen!

3). Freiheit der Sprache. *Jeder Staat wird seinen Einwohnern die unbedingte Freiheit der von ihnen gebrauchten Sprache, sei sie national oder nicht, gewähren. Er wird nie und nirgends die Gründung einer Privatschule in irgend einer Sprache hindern dürfen. Niemand kann gezwungen werden die Schule einer andern Sprache als der seinigen zu besuchen, sofern der sachliche Wert der letztern gleichbedeutend ist mit demjenigen der Schule der Landessprache.*

Um die einfältige und eifersüchtige Konkurrenz zu vermeiden, die viele Sprachen heute einander machen, empfehle ich dem Beispiel der Schweiz zu folgen, die dank der obengenannten Massnahmen jede Unterdrückung einer Sprache durch eine andere entfernt hat. Ausserdem empfehle ich die Schaffung einer supranationalen Kommission zum Zweck der Bildung der vorteilhaftesten *internationalen Verständigungssprache,* indem sie die gegenwärtigen Entwürfe (Esperanto usw.) reformierend vereinigt. Wohlverstanden soll eine derartige Sprache niemals die gegenwärtigen ersetzen, sondern nur die Verständigung in allen Weltteilen erleichtern. In dieser Hinsicht hat bereits das Esperanto bedeutende Dienste geleistet.

Die drei vorhin aufgestellten Minima sollen die Grundlage der individuellen Freiheit aller Völker und zugleich die fundamentalen Rechte aller ihrer Bürger bilden. Es ist nötig, dass eine supranationale Macht jenen Freiheitsrechten in allen Staaten der Erde durch die nötige Aufsicht Achtung verschafft. Dies wird

nicht sofort erreichbar werden, sofern man aber in jedem Staat spezielle Aufsichtskommissionen zu ihrer Durchführung aufstellt, wird man nach und nach immer besser dazu gelangen, wenn man es nur will. *Der Friede zwischen den Nationen wird und darf nicht auf Unterdrückung oder Erniedrigung eines Teiles der Individuen oder Nationalitäten beruhen, aus welchen jede besteht.*

4). Frauenstimmrecht. Das Frauen-stimmrecht liegt heute in der Luft. Es gilt hier einer höchsten Gerechtigkeit auf den Weg zu helfen, die der Mann der Mutter seiner Kinder oder seiner Schwestern schuldig ist, deren natürliche Rechte er ihnen bis jetzt ganz oder teilweise entzogen hat, um ihnen nur Pflichten auf zu erlegen. Ich möchte daher mit Fettdruck hier schreiben dürfen: „Das allgemeine Stimmrecht der Frauen soll in jedem Lande gleich demjenigen der Männer eingeführt werden." Aber ach! Die Frucht ist noch nicht reif genug, um auf supranationalem Wege heute schon mit Gewalt eingeführt zu werden. Wir müssen uns daher auch hier vorläufig mit zwischenstaatlichen Konkordaten und mit Vorbereitungen durch internationale Kommissionen begnügen.

Das Frauenstimmrecht tritt in Konflikt mit dem Islam. Bei diesem bildet die Polygamie der Reichen und die in den Harems eingesperrten Frauen ein Hindernis, nicht nur für das Frauenstimmrecht, sondern für die elementaren Menschenrechte. Glücklicherweise haben die Jungtürken in dieser Hinsicht einige gute Reformabsichten bekundet, aber es wird nötig sein, noch viel weiter zu gehen und wenigstens die vollständige

Ausführung des in Ziffer 1 vorgesehenen Minimums zu fordern.

5). Kinder-und Jugendschutz. *Staaten sind gehalten die Jugend gegen jedem Missbrauch von Seite ihrer Eltern oder Vormünder kräftig und erfolgreich zu schützen. Insbesondere soll die reifere aber noch unmündige Jugend gegen jeden konfessionellen Zwang Schutz finden. Ferner müssen alle Staaten dafür sorgen, dass letztere eine gute Erziehung zu ihren sozialenPflichten erhält.* Vergessen wir nicht, dass das Kind die Wurzel der künftigen Menschheit bildet. Heute herrschen in obiger Hinsicht noch vielfach schreiende Missstände. Wenn wir für die Zukunft eine soziale Menschheit ausbilden wollen, müssen wir das Kriegsheer durch eine gut disziplinierte friedliche Erziehung zu den sozialen Arbeitspflichten allmählich ersetzen. Hier verweise ich auf viele schöne Organisationen für Kinderschutz (namentlich auf die Familienheime für die misshandelte Jugend, wie sie Frau von Wolfring in Oesterreich zuerst einführen liess).

6). Verhältniswahl für Minoritäten. Es handelt sich hier wieder um eine überall sehr wünschbare, jedoch meistens noch zu wenig reife Frucht. In der Schweiz haben wir bis jetzt davon die besten Ergebnisse gehabt; dadurch wurde die natürliche Erbitterung jeder Minorität beruhigt. Es kann sich jedoch vorläufig nur um internationale Kommissionen und Konkordate handeln.

7). Kampf gegen den Alkoholismus: In Island, Russland und verschiedenen Staaten Nordamerikas hat das gänzliche Verbot aller alkoholischen

Getränke vorzügliche Ergebnisse zu Tage gefördert. Das Gleiche gilt vom Gemeindebestimmungsrecht, das mittelst Stimmabgabe der Männer und Frauen jeder Gemeinde gestattet, durch genügende Mehrheit auf ihrem Gebiet den Verkauf geistiger Getränke zu verbieten. Zum Beispiel in vielen Staaten Nordamerikas, in Norwegen, Neuseeland, Kanada usw., hat jene letztere Massregel ein langsames aber sicheres Experiment mit Hülfe der eigenen Bevölkerung gestattet. Das Gemeindebstimmungsrecht sollte wiederum durch internationale Kommissionen und Konkordate, zum Besten des Friedens zwischen den Individuen, überall empfohlen werden, wo man noch nicht weiter gegangen ist.

8). Pressfreiheit. Diese braucht eher vermindert als vermehrt zu werden. Gegenwärtig richtet ihr Missbrauch, indem er den Krieg verlängert, soviel Schlimmes an, das man wenigstens einige Schutzmassregeln für die menschlichen Individuen ersinnen muss. Gewiss soll die Presse in ihren politischen Meinungen frei sein. Aber sie darf nicht als Mittel zu einem furchtbaren künstlichen Druck und zur Aufhetzung dem Volke und seinen Gefühlen gegenüber verwendet werden. Zu dem jedem zukommenden Recht der Klage vor Gericht möchte ich zwei Massregeln vorschlagen, die vielleicht überall zweckmässig eingeführt werden könnten:

Jede durch die Presse angegriffene oder verleumdete Person hat das Recht, im angreifenden Pressorgan, an derselben Stelle, durch mindestens ebenso viele Zeilen im gleichen Format zu antworten. Jede Zeitung, die greif-

bare sachliche Irrtümer veröffentlicht, ist gehalten, dieselben zu berichtigen, sobald sie genügend erwiesen sind. Die Zeitungen erlauben sich dermassen durch ihre Tendenzen und Kommentare die Wahrheit zu entstellen, dass es gewiss nicht zu viel von ihnen verlangt ist, wenigstens die tatsächlichen Irrtümer zu berichtigen, die sie begehen und in die Welt schleudern.

III. LIBERTÉ COMMERCIALE; PORTE OUVERTE

SPHERES OF SPECIAL INFLUENCE.

BY

REAR-ADMIRAL F. E. CHADWICK, U. S. A.

Among the inherent rights of men are those of exchange of innocuous possessions, of whatever character; the coat on his back, food, land, houses, manufactures. It has been this freedom, though it has only been partial in extent, which has made our civilization and has carried knowledge of one another of the nation to the ends of the world. There is no need to expand such a thesis, the principles of which are too selfevident to be gainsaid by anyone.

The future well-being of mankind turns upon the complete acceptance of this principle, the extension of this now partial freedom to a widest application; to enable, say, the Russian, German or American to exchange his possessions with any one he pleases everywhere, with the same freedom that each has to exchange them with individuals within the borders of his own country. Even this latter freedom has had its limitations. Spain long had an "alcabála", a tax upon every sale of anykind, within her borders. England taxed heavily imports from Ireland; the inhabitants of the United States paid duties before 1787 upon articles passed from State to State. Brazil has even today a like system in effect, though it is forbidden in the constitution of the Republic.

Our fight is thus one for the general freedom of mankind, to remove trammels which have been in gradual process of removal through ages and therewith remove the greatest cause of war.

The world has through all time been undergoing a process of racial adjustment which so far as it concerned Europe, began some three thousand years ago when its present races displaced inferior races which had existed there for untold ages. With the discoveries of Columbus and greater knowledge of Africa began in like manner an expansion of European peoples into formerly unknown regions; it was but a natural continuance of the process which had peopled Europe, it was the supplanting of the inferior stone-age man by the man of higher development. Spain, France, England, Holland, Scandinavia, Germany, Portugal and Russia all took part in this, the four first establishing hegemonies in North America, and Spain and Portugal in South America, and Russia in Northern Asia. To these must be added as at least a large element of population in America, the Germans, who went principally from the Palatinate. Great Britain in addition, peopled with the white race Australia and New Zealand, and Holland, South Africa. The whole world has thus become known. No race superior to the European has appeared. We have thus reached or at least are approaching the ultimate, so far as we can reason, in this process of race adjustment on any great scale, though minor adjustments, as today we see it in the Balkans, for example, are in full vigor. Nor can we foretell what is to happen in Mexico.

All this was done by force, by wars against native races, William Penn being the only statesman of his period who acted on any other principle. Honored be his name.

The expansion of races by representation at least being largely complete, (though Austria and New Zealand were yet to come,) there came into play the questions of commercial supremacy. Great Britain thus ejected France from North America. Her offspring turned upon her chiefly on account of the nagging commercial restrictions made for her own benefit and which were exercised against not only her distant American colonies, but against neighbouring Ireland. Spain's American provinces revolted against her for the same general reason. And there were wars more or less of simple conquest which need not be detailed, in which my country had part as well as others. Such things happened as the seizure by Great Britain from the Dutch, of Ceylon and Cape Colony; as the cession, forced by the United States from Mexico, of the great region of which California is a part; of the forced purchase of the Philippines from Spain.

But there came into the field the principle of the "Sphere of Influence" a phrase of fatal import of which India is the great example, though the name was not to be used for two centuries after the action in India began. But well on in the 19th Century the thing itself assumed more extensive application. It was now not a question of more or less legitimate race expansion but of mere greed. It was action against races able more or less to look after their own development; as India, Algiers, Egypt, Morocco the occupation of which latter

was a main element in bringing indirectly this great war. It has been the financial self-interest of the money-powers of the several nations in these later days, which has caused the occupancy of lands, the supposed backwardness of which afforded a pretext for seizure. It was expansion of this sort which built most navies, for these navies have not been used, except in very minor degree, for the protection of commerce from attack by uncivilized races, (sometimes so called), but for protection of these seizures from attack by our kindred nations; to hold West Indian islands from seizure by others, to hold India against attack, to possess Egypt, etc. The latter case is peculiarly to the point. Lord Cromer says himself in the opening sentence of his *Modern Egypt*, (as cited by H. N. Brailsford in his very interesting book, *The War of Steel and Gold*, first published in 1912,);

"The origin of the Egyptian question in its present phase was financial". It was the Paris and London bankers, practically, who ordered the British fleet to bombard the forts of Alexandria and which sent the British Army to Tel el Kebir, and accomplished a British and French overlordship (though very partially only of the latter), the French part of which was bought off by the bait of Morocco. No one can find anything ethical in this any more than anything ethical can be found in the ownership of the Philippines by the United States, for leaving aside any question of self-interest from a strategic point of view, (and the ethical in these matters can be the only basis of consideration,) no one can say that America is there "by consent of the governed."

There has been developed a great exploitation of the weaker nations of the world in the interests of finance, and the result is War. Quoting some statistics (from a paper read, December 17 1915 at the Clark-University, Worcester, Massachusetts); Great Britain is the largest landholder, controlling over 13,000,000 square miles, and 434,000,000 people. A fourth of this has been gathered in since 1881. All but 121,000 square miles are exterior to the United Kingdom. In other words the possessions of the British Islands are 108 times their size.

Russia has 2,100,000 square miles in Europe and more than three times that much in Asia, leaving aside part of Persia which she has lately taken under her wing. She has a population of 171,000,000.

France has 207,000 square miles in Europe and very nearly 5,00,000 square miles outside of Europe. Her home population is about 39,000,000; her exterior population about 70,000,000.

Germany has 209,000 square miles in Europe with about 1,000,000 outside of Europe. At home she has a population approaching 70,000,000; abroad about 12,000,000.

The United States controls in its main portion 3,026,789 square miles, 591,111 in Alaska, 120,000 in the Philippines, 3,600 in Puerto Rico, 6,700 in Hawaii, 200 in Tutuila and 54 in Guam, a total of 3,748,343 square miles. It controls 9,800,000 island population besides about 100,000,000 of its own in Continental America. Brazil with an area larger than the main portion of the United States has less than a fourth of the

latter's population. China, exclusive of Thibet and Mongolia (the former with 463,000 square miles, the latter with 1,367,000) has an area of 2,169,000 square miles and a population probably of 350,000,000. In this are included Manchuria's 363,000 square miles of area (equal to that of Germany, Italy and England combined) and 22,000,000 people. It looks very much as if we shall have to call this part of Japan, and some express doubts even of China.

Nor in considering this question of world ownership can we leave aside Holland and Belgium, the former with an area of but 12,600 square miles, and a population of but 6,200,000, controlling 990,000 square miles and about 46,000,000 of people; the latter with 11,375 square miles of area and 7.571,000 of population owns the Congo State of 900,000 square miles and an indefinite number of people therein rated today at 9,000,000. It is estimated that there were 12,000,000 more before the ruthless collection of rubber was inaugurated under King Leopold. (I would refer you to Lord Cromer's introduction to J. N. Harris' *Dawn in Darkest Africa* for this statement).

Analyzing the foregoing, Great Britain rules 22 per cent of the Earth's land and 26 percent of the population; Russia 15 per cent of the land and 10 per cent of the population; France 9 per cent, of the land and 5 per cent, of the population; the United States 6.4 per cent of the land and 6.3 per cent, of the population; Brazil 5.6 per cent of the land, and 1.4 per cent. of the population; China nearly 4 per cent of the land and nearly 21 per cent of the population. These six are the

great land owners of the world, controlling 62 per cent of its land area and 70 per cent of the population. They all, except China, who has suffered from land grabbing in more modern times, have been land grabbers.

Much of the greater part has been seized by these countries as "Spheres of Special Influence". We are only now beginning to see the sinister meaning of these words and of the action which accompanies them. There is in Europe, generally speaking, a distaste of the Monroe Doctrine, but this in its inception and true meaning is only a declaration that the Americas should no longer be considered regions for setting up new spheres of special influence; that the Americas should have opportunity to develop on their own lines, let them be good or bad, and some it must be admitted, have been very bad. It was a declaration of the principle that people have a right to their own soul. That is all there is to it, and well had it been had it had world wide application. This does not mean that disorganized, anarchical and very backward regions should not have the influence and support of more advanced peoples. It all depends upon how that support is given and the reasons for support. Such support must not be Imperialism in the present sense, which is but another word for financial exploitation. I shall let an English publicist describe its present meaning. Thus Mr. J. Ellis Barker in the British publication. *The Nineteenth Century and After*, for May, 1905, describing British Imperialism, says:

"Three centuries ago England was a backward and ignorant agricultural country without enterprize, with-

out trade, without wealth, without colonies. But England, though poor, was ambitious. Her leading men wished her to become a World-Power. Sir Walter Raleigh wrote: ,Whosoever commands the sea commands the trade; whoever commands the trade commands the riches of the world, and consequently the world itself', and Lord Bacon declared: "The Rule of the Sea is the epitome of monarchy' and advised this country to conquer the wealth and the colonies of Spain because Spain's power was no longer sufficient to defend her vast wealthy possessions. Following the advice of her greatest statesmen, England made war upon Spain, not for political or religious reasons but because Spain owned the wealth of the world. Spain declined and Holland became by war and by work the heir to the larger part of Spain's wealth. Then England transferred her hostility from Spain to Holland. Attacked by England, who was later joined by France, the Netherlands declined. England and France fell to fighting over the great Dutch inheritance, and war had to decide whether the New World was to become French or English. Thus by three centuries of war, firstly against Spain, then against Holland, and lastly against France, was the British Empire won, and the struggle for empire ended only in 1815 when at last Great Britain had vanquished all her European rivals. British colonial and commercial supremacy is barely a century old."

With such morality as the present, all would have done the same it they could. France however wasted her power in continental wars, Holland suffered too

much from continental aggression as well as from English, to support the contest, Spain went to pieces through bad government, the United States was, in earlier days, too weak and poor to deal with any but adjacent interests. She was well satisfied as the natural beneficiary in the dismemberment of the Spanish Empire in America.

But the time has come for a halt to Imperialism in its present meaning, and not only a halt, but to consider a retroactive step. That is to declare the open door in all "Spheres of Special Influence" established since 1880, when may be said to have begun the great scramble of more modern times for such territory. This would include Egypt, Madagascar, the Congo State and all of the divisions of what may be called "black" Africa, Morocca, the Philippines, Hawaii, Guam, the Panama Canal Zone, Puerto Rico, Korea, Manchuria, Mongolia and Russian areas of occupation since that period, Tripoli and Persia and perhaps others. The French-German Convention of November 4, 1911 may be referred to as an example. [1])

If such could be applied to Morocco, it could be applied to any of the regions named. But along with such understanding should be a Court of Reference, presumably at the Hague, to which any national could appeal, in a case of what he regarded as unfair treatment from an international point of view. The decisions of this Court should be mandatory, all Powers engaging

---

[1]) For the text in full of this Convention see E. D. Morel, *Morocco in Diplomacy*, Appendix XV, p. 304 *et seq.*

that they should be so considered. Such action would relieve the world from any tension regarding colonies or colonial expansion, for such expansion, all being on absolute equality of treatment, would have no special meaning. As well said by a well-known writer: "To attempt to conquer, where one can trade without conquest, is a sheer squandering of national resources." [1]) This and the opening of all waterways, (including such as the Dardanelles,) would be the first step to world freedom and world peace.

There arises the question: If there is to be no special benefit to a particular nation from overlordship, why should any nation continue or undertake the expense and trouble of such management? I think the answer would be found in the development of the Court of Reference mentioned above into an International Board of Colonial Control. I think there is enough mentality in the world to devise a working scheme.

The further and greater step; that of the removal of all barriers to commercial intercourse, will surely come. If such a principle is workable between the 48 States of the United States it is workable in Europe for example. The two regions approximate in area, and the diversity of products and commercial interests is no greater in Europe than in the Republic. The man in the State of Maine is free to trade with the man in California, nearly 4,000 miles away, (farther than from London to Teheran), without let or hindrance of any kind. It was not always so. When the American War of In-

---

[1]) Brailsford. *The War of Steel and Gold,* p. 65.

dependence was over, these States were but loosely bound together, each with its own fiscal system, and all with very diverse interests. It was not until the Constitution of 1787 was formed that they were merged into anything like a nationality, and the greatest element in this merging was the removal of all customs barriers and all discrimination in inter-state traffic. Without such action, it is safe to say that there would not be the United States of today. We have seen something similar in the federation of Germany. Does it seem impossible that it shall be extended to include all Europe and finally the world? I say No. It is possible, and it will arrive in time. And when that time shall come, we shall have arrived practically at the World State, each governing itself internally and referring International questions to an International Court and wars shall be unknown, because the reasons for War will have ceased to exist. Such disputes as may be will be of easy adjustment compared with those arising from present conditions.Is all this Utopian? Certainly not more so than was the democracy of today a hundred years since.

And finally, to assure peace there must be allowed to all men freedom in religious belief and in the exercise of their religion; a principle which was one of the great gifts of Holland to the world. To assure a higher and a better life men must be free spiritually as well as materially.

THE OPEN DOOR.

BY

JOHN A. HOBSON, GREAT-BRITAIN.

There can be no security of durable peace unless the chief economic causes of discord among nations are removed. For though the conscious motives which incite nations to prepare for war and to engage in it may be self-defence, the claims of nationality, the sentiments of liberty and of humanity, the maintenance of public law, behind these motives always lies the pressure of powerful economic needs and interests. It is idle to seek to determine the relative strength and importance of these economic and non-economic factors. We need not accept the cynical maxim that „all modern wars are for markets" in order to realise the part which commerce and finance play in fomenting international disputes. But history makes it manifest that at all times the contacts and conflicts between different nations are chiefly due to the attempts of members of one nation, or tribe, or other groups, to seek their livelihood or gain beyond the confines of their own country. Migrations or plundering raids, conducted under the pressure of congested population and scarcity of food, impulsive overflows from thickly peopled into sparsely peopled areas, were chief causes of strife among primitive peoples, and must still be regarded as the deepest

underlying sources of disturbance in many parts of the world. The large highly organised commerce of modern times, taken in conjunction with extractive and manufacturing arts that enable vastly increased yields of foods and other material requisites of life to be got from restricted areas of land, greatly abates the force of these violent overflows. But this commercial intercourse between nations makes the inhabitants of every country far more dependent upon persons and events outside the area of their own country than was formerly the case. Great Britain most of all, but other civilised countries only in a less degree, is dependent for the livelihood and prosperity of its people upon the conduct of other peoples who lie quite beyond its political control. This divergence between political and economic areas of interest and control is of the first significance in understanding our problem. It enables us to perceive a certain unreality or inadequacy in the stress laid upon 'nationality' or ,political autonomy' as the basis of a satisfactory ,settlement.' No measure of political independence, however complete, could secure for any moderately progressive people the freedom which they require. For every people needs access to the produce and the markets of other peoples, the right to buy and sell abroad on reasonable terms. The idea of an economically self-contained State has long been obsolescent. Though militarists States have sometimes attempted and even realised the possibility of reverting to a self sufficing economic basis during a period of war, the normal life of every modern nation rests upon a basis of large and expanding opportunities outside its political area.

Every modern industrial nation, with a large and growing population, demands that its government shall assist it in securing and maintaining ample liberties and opportunities of access to the economic resources of other countries. It seeks three economic liberties. First comes liberty of trade, the right of access for its traders and manufacturers to buy and sell in foreign markets without excessive or oppresseive barriers in the shape of tariffs, tolls, fines, or other obstacles or prohibitions. As a country becomes more thickly-peopled, and so tends to specialise more closely upon certain productive occupations especially adapted to its natural resources, its working population and its situation, it becomes more and more dependent for some of its essentials of livelihood upon external supplies. So far as foreign trade is conducted between the members of civilised nations, the mutual advantages of such exchange afford a strong though not always a sufficiently strong basis for free intercourse. Cobden was not wrong when he insisted that the reciprocal gains of free interchange of goods formed a genuine guarantee of peace. How then does it come to pass that most civilised nations have since sought to place irksome restrictions upon this intercourse, and that a diagnosis of most modern wars shows that the chief directing motive is a pressure for markets? No adequate answer to this question is possible, until account is taken of the growing importance of the economic relations of civilised with uncivilised or undeveloped countries. For it is in their dealings with these backward countries that trade invites economic and political interference, and

evokes international antagonism. Though political considerations, missionary enterprise and other activities of an adventurous people, appreciably affect these dealings, colonisation and imperial expansion are essentially economic processes. They originate from simple trade.

For the successful conduct of trade, casual visitations of merchant vessels needed to be supplemented by permanent settlements, with a view to the orderly collection of goods and the application of the stimuli, inducements or pressures, needed to get natives to perform the necessary work, and to acquire the habits of consuming the articles of foreign barter, So the foreign land and labour fell more and more under white men's control, and the cultivation of sugar, coffee, tobacco and other crops supplemented the earlier rude processes of barter and collection. Roads, harbours and other large permanent works must be undertaken, and permanent government, half economic half political, set on foot. Exploration of the mineral and other natural resources leads to organised arrangements for their profitable working. Large capital is invested in mines and railways, and in cities suited to the requirements of white officials and business men.

Two important changes have now come to pass. Simple trade between the peoples of the two countries is no longer the chief consideration. The backward country has become an area of profitable exploitation and investment. Development and investment companies supplement and direct the trading interests, and financial schemes for operating gold mines, rubber and

tea plantations, and for building railroads are hatched by little groups of financiers in London, Paris or Berlin. The country is now primarily a market for investment, not a mere outlet for the sale of goods. The two processes, of course, are intimately related, for invested capital goes out chiefly in the form of goods, the engines, rails, mining plant and other stores which the developing process requires. But financiers are henceforth in chief control, and monetary operations control the fate of the country thus ‚penetrated.' This economic change affects political relations. White traders and manufacturers have always utilised the services of their governments to procure access to foreign markets, sometimes by force of arms as in the case of the Opium War with China. But as soon as a backward country has become an area of investment, political interference is apt to be more exigent. The processes of economic development involve the presence of white managers, engineers, and other ‚outlanders', as well as the control of native labour and various interferences with native habits. Native unrest discloses a government incompetent to the protection of life and property. The white man's government must intervene, and a ‚sphere of interest' passes into a protectorate, whose political control is apt to become tighter in accordance with the needs of the economic situation, as interpreted by financiers at home and ‚men upon the spot.' Though other political and genuinely humanitarian tendencies commingle with the economic drive of events, the latter, being consciously exercised by business men with a clear view of what they want, is the determi-

nant factor. The recent history of colonial and imperial development on the part of European powers everywhere furnishes a convincing demonstration of the powerful secret, or occasionally open, direction of foreign policy by financial andcommercial interests working in sympathy with political aspirations. Egypt, the Transvaal, Morocco, Tripoli, Persia, Mexico, China, afford recent illustrations of the direction of foreign policy by capitalist interests. The process finds, of course, its most refined expression in the struggles of rival banking groups within the several capitalistic countries to finance the governments of Russia, Persia or of China and to use their respective foreign offices to push their profitable projects.

From the standpoint of the developed economic nation with great reserves available for foreign trade and investment, and with growing dependence upon foreign sources of supply, the political-economic process here described appears under the guise of economic liberty. This will be evident from our British outlook, for we have gone so much further along this road than any other nation, Our effective ,freedom,' the opportunity to satisfy our needs and tastes, to supply ourselves with the requisite variety of foods and other articles for our progressive standard of life, to procure the goods necessary to sustain our industries and to promote our material prosperity, rests upon free, large, regular and growing access to the resources of other lands and upon full opportunities to assist in their discovery and development. In this we need ,freedom of the sea,' or safe conduct for our merchant ships over

the waters of the world, with the right of entry into foreign ports, ,freedom of trade' in the sense of the secure use of trade routes and markets upon equal terms with other foreigners, and ,freedom of investment' or the equal right to assist in the profitable development of countries which are in need of capital. In proportion as we are restricted in any of these opportunities we suffer a loss of economic liberty, which in the last resort might mean a loss of life itself. What holds of Great Britain holds in different degrees of all other developed or developing peoples. Their effective freedom requires free outlets and equal opportunities beyond the confines of their own political area.

Associated with the claims for equal opportunities for commerce and investment is the claim for freedom of migration, If capital is properly to play its part in developing sparsely-peopled countries, labour should be free to enter them. *Laissez-aller* is demanded alike in the interests of capital and of labour. Every restriction upon the free flow of labour from thickly populated lands, from lower-waged into higher-waged areas, is *prima facie* an interference with the liberty of workers to improve their conditions and with the best development of the world's resources. As knowledge of economic opportunities and facilities of transport are enlarged, this liberty of immigration is more highly valued and its denial or restriction is a more frequent and graver source of international friction.

These economic liberties of trade, investment and migration, which are so essential to the prosperity or even the existence of certain industrially advanced or

over-populated countries, are unfortunately found to conflict with the ‚rights' of the rulers or inhabitants of other countries which these liberties affect. By tariffs, bounties or prohibitions, goods are refused free admittance to profitable markets; trade routes by land or sea are barred; legal restrictions are put upon the acquisition or use of land or the control of industries by foreign capital and management; monopolies or privileges are assigned by favour, corruption or political ‚pull;' alien laws prelude the introduction of the necessary supplies of labour. Everywhere ‚liberties' of economic expansion claimed by some nations, are confronted by ‚liberties' of exclusion claimed by others.

These conflicts of ‚liberty' underlie the armed preparations and the wars of the modern world. In order to give point to what otherwise may seem a vague generality, I will cite a remarkable analysis of the deeper causes of the present war, as they present themselves to thoughtful business men in a neutral country. [1])

"Consider the situation of the present belligerents:

Serbia wants a window on the sea, and is shut out by Austrian influence

Austria wants an outlet in the East, Constantinople or Salonika.

Russia wants ice-free ports on the Baltic and Pacific, Constantinople, and a free outlet from the Black Sea into the Mediterranean.

Germany claims to be hemmed in by a ring of steel, and needs the facilities of Antwerp and Rotterdam for the Rhine Valley commerce, security against being shut out from the East by commercial restrictions in the overland route, and freedom of the seas for her foreign commerce.

---

[1]) Memorandum of the Reform Club of New-York.

England must receive uninterrupted supplies of food and raw materials and her oversea communications must be maintained.

This is also true of France, Germany, Belgium and other European countries.

Japan, like Germany, must have opportunity for her expanding population, industries and commerce.

The foreign policies of the nations still at peace are also determined by trade relations. Our own country desires the open door in the East.

South and North America States and Scandinavia are already protesting against the war's interference with their ocean trade.

All nations that are not in possession of satisfactory harbours on the sea demand outlets, and cannot and ought not to be contented till they get them.

Nations desiring to extend their colonial enterprises entertain these ambitions for commercial reasons, either to possess markets from which they cannot be excluded, or to develop such markets for themselves and be able to exclude others from them when they so determine."

If any reasonably safe basis of settlement is to be found, some reconciliation of these opposing ,liberties' must be discovered. To some thinkers, reared in the older school of economic harmonies, salvation lies in the removal of all political and legal restrictions, and a reversion of the foreign offices of all countries to a policy of non-intervention, It is with them a plain and simple application of the principles of individual liberty. It should, they hold, be possible to convince the peoples and governments of every country that their advantage lies in admitting on terms of absolute equality the trade, the capital, the labour-power of other countries, and in giving foreigners every facility for assisting in the development of the national resources. In this utmost extension of economic inter-

nationalism the greatest prosperity of the world and of each constituent nation will be found. Though traders and investors are primarily out for private gain, and not for any increase of the wealth of their nation or of the world, their enterprise will incidentally but necessarily secure the wider economic welfare. It must, however, be objected that the principles and practices of most highly developed states are so strongly committed to fiscal protection and to other uses of political power for the furtherance of foreign trade, as to render any early hope of an acceptance of complete economic liberty chimerical. The financial position of every belligerent country after this war must render any lowering of tariffs, involving sacrifice of revenue, impracticable, to say nothing of the strong disposition to seek present security, at the expense of opulence, in closer national self-sufficiency. It will, I think, be recognised that the war will have checked for the time being the movement towards free trade among the developed nations which was discernible in recent years, and that its renewal will depend upon the necessarily slow process of establishing general confidence in arrangements for a pacific future. If liberty and equality of economic opportunities form an essential of any lasting settlement, the early application of the policy must lie in agreements for the commercial and financial development of extra-European countries and markets. Supposing that the eight great powers, together with the smaller developed European countries, could come to an agreement for the equal admission of their trade and capital to all colonial possessions, protectorates or

spheres of influence, present or prospective, not merely would the gravest causes of future antagonism be removed, but substantial new bonds of community of international interest would be provided.

,World power,' ,Place in the sun,' ,Freedom of the seas,' the three phrases which inspire the aggressive policy of Germany, derive most of the potency of their appeal from the sense of constriction which German industrial and commercial men experienced as they sought new outlets in the world for their produce, capital and enterprise. Prussian militarism, the doctrines of Treitzsche and Bernhardi, the expansive claims of German ,Kultur' would have been ineffective had they not been supported by the feeling of restricted enterprise and thwarted ambition which led large numbers of the business men to support the *flotten Verein* and the pushful foreign policy it indicated. Though the language of *Welt-politik*, of course, had its appeal to the sentimental patriot in terms of territory and of political aggrandisement, expanding markets and profits were the *leit-motif* in German as in other imperialism. This war is for Germany in its essence a great economic project, designed to break down the barriers which impeded what her business classes deemed the legitimate expansion of their enterprise. Late in achieving industrial development on modern lines, Germany found herself forestalled in all parts of the new world suitable for genuine colonisation, and in most of the tropical or subtropical lands with known rich resources and available supplies of native labour. As her industries came to yield larger surpluses for export trade and her needs of

foreign supplies of foods and materials became more urgent, this lack of the preferential markets, with which other competing industrial nations had provided themselves in their colonies and protectorates, and the fears lest the growing intensity of competition should close to them the open markets of the British empire, served to whet her resentment against the existing arrangements, and made a formidable weapon in the hands of aggressive militarists.

It will no doubt be said that such an interpretation of their situation was a foolish one. Germany was in fact advancing in industrial development and in wealth faster than any other nation, her foreign trade, based on cheapness, on quality and on skilful marketing, was rapidly expanding, and she had no serious ground for fearing any check upon her prosperity. No people ought to have been able to realise more fully the truth of the saying that you do not need to own a country in order to trade profitably with it. Are Germans then the victims of a mere illusion, to the effect that imperialism is a commercially profitable career for a nation. If they are, it is an illusion shared by all the other nations which have embarked upon the policy of territorial aggrandisement. Great Britain is sated with empire mainly the result of pushful trading: France, Italy, Holland believe themselves to derive great commercial advantages from their colonies: economic exploitation has underlain the recent experiments of Japan and the United States in the acquisition oi overseas territory.

To dispel an illusion so widely prevalent and so

firmly held will not prove an easy enterprise. The first step towards doing so is to recognise in what sense it is and in what sense it is not an illusion. When a powerful civilised State annexes or assumes political control over an undeveloped country in Africa, or a group of Pacific islands, securing internal order and enabling white traders and planters to live there safely and conduct their business, it is generally true that this enlargement of economic opportunities brings an increase of wealth for the world at large. It is also usually the case that the lion's share of these economic gains, whether in the shape of trade or of lucrative investment, falls to members of the nation which has taken on the work of ‚empire.' For, though the doctrine that ‚trade follows the flag' has been stated in an exaggerated form, it contains a considerable element of truth even in cases where political control is not avowedly used to secure an exclusive or a preferential market. Though free trade prevails throughout the British Empire (with the exception of the self-governing Dominions), political dominion and prestige are undoubtedly favourable to British trade and British capital in the work of development which is carried on. Imperialism everywhere proceeds by the mutual support of politics and commerce. But the recognition of the commercial utility of the flag by no means implies that Imperialism is necessarily or normally a profitable economic policy for the nation that pursues it. For the gains that accrue to the nation as a whole, including the advantages its trade enjoys over those enjoyed by other trading nations, are usually more than balanced by the expenses

of government, including the costs and risks, direct and indirect, of the policy of imperial aggrandisement. Even our Empire, *prima facie* the most prosperous the world has known, would almost certainly be found, by any complete statement of the credit and debit account, not to be a profitable business proposition. Certainly the expansion of the last generation, inclusive of the costs of acquiring, maintaining and defending the new territories, would be found to have cost enormously more than any present or prospective addition it brings to the wealth of our nation. Regarded from the standpoint of a nation the whole policy of territorial expansion and the forceful foreign policy which it involves are bad business. But from the standpoint of certain financial, commercial and manufacturing interests within the nation it is good business. For the political and military risks and costs of this colonial and foreign policy fall upon the nation as a whole, while the advantages accrue to them. So long, therefore, as groups of business men within each nation are permitted to use the diplomacy and the armed forces of their state to push their trade with foreign countries, to secure for them concessions, spheres of exploitation and other business privileges, and to protect and improve the trade and investments which they may have established by their private enterprise for their private profit, these perilous conflicts of foreign policy are likely to be a fatal obstacle to any scheme of international settlement. The roots of this disease of imperial expansion, which has been poisoning the foreign policy of all the Great Powers, lie in the excessive political

and economic power of modern capitalism. The only radical cure is the progress of democratic control within each nation. A genuinely self-governing nation would not permit its foreign relations to be determined by the pressure of a group of bankers, or of financiers and contractors, of shipowners and merchants, conspiring with ambitious, jealous or suspicious statesmen and diplomatists to embark upon new perilous and expensive projects in countries which do not belong to them. The determinant acts of the foreign policy of every civilised state are secretly influenced, and usually governed, by the strong will and clearsighted purpose of business men, who wish to make money for themselves by persuading other people into putting their money into projects for making railways, developing minerals, oil, rubber, nitrates, etc. in countries which are backward and destitute of capital. The powerful pressure of financial and commercial interests along these lines of foreign and colonial policy is, however, largely an economic necessity due to a distribution of wealth as between the various classes of the advanced nations which, by restricting the quantity of capital that can find profitable investment at home, drives too large a surplus to seek overseas investment. A distribution of wealth or income more favourable to the labouring population of each country would, by raising the national standard of consumption in the body of the people, afford employment to a larger capital in the staple industries at home, while at the same time it reduced the volume of that surplus-wealth in the shape of rents and profits which is auto-

matically saved and accumulated in the hands of the hands of the capitalist class. The improved efficiency of the industrial classes, resulting from a better distribution of wealth, might indeed produce so large an increase of wealth as to maintain the aggregate of savings as large as before, but the increased demand for commodities exercised by the workers would keep a larger share of the new capital at home, and would so proportionately relieve the pressure of that competition for foreign areas of investment which we see to be the economic root of international discord.

Peace in the future cannot be secured without some such advance in the arts of political and economic democracy as shall release the foreign policy of the several nations from the control of private interests engaged in pushing for profitable markets ,concessions and spheres of business interests, and in lending money to or providing armanents for foreign governments.

But, it will be said, this progress in fully enlightened popular government within each state must be a slow process. Meantime what lines of safety can be laid down for the present abatement of economic conflicts?

The proposal that governments shall agree to a simple policy of 'Hands off', leaving their ,nationals' free to undertake any foreign trade or investments and work of development they choose entirely at their own discretion and their own risk, is quite impracticable.

An agreement of the Powers to proceed no further with the policy of political absorption of backward countries, and with the political assistance hitherto

given to private businesses for purposes of trade and finance, could furnish no possible basis for a pacific future. For, since most of the desirable areas of profitable exploitation have already been appropriated, and are in actual process of economic absorption, no equality of opportunity could be provided by an arrangement that would divide the Powers into two groups, one satisfied the other unsatisfied, and would preclude the latter for ever from obtaining satisfaction. Great Britain and perhaps France, already gorged with Empire, might be willing to assent to such a compact, but could Germany be expected to do so, could Russia or Japan?

No less impracticable would the proposal be as applied to the unabsorbed portion of the carth. The notion that the governments of the civilised states could safely or advantageously leave the further processes of economic development to the free play of private profiteering enterprise among the trading and financial classes of their several nations must be rejected as soon as its meaning is realised. Such a policy of naked *laissez faire* is quite inadmissible. A deliberate acceptance of the theory that bands of armed buccaneers calling themselves traders, were free to rob defenceless savages, to poison them with alcohol or opium, to seize their lands, impose forced labour and establish a slave-trade, is inconceivable. Such *laissez faire* would soon convert any rich unabsorbed corner of the world into a Congo, a San Thomé, or a Putumayo, tempered only by the fears of native risings and massacres. The mere abstinence from political intervention on the part of

civilised states would plunge every unappropriated country into sheer anarchy. But, even if the governments or peoples of certain undeveloped countries were able successfully to resist the entrance of foreign trade and capital, and to refuse all access to strangers, this is not a policy in which other peoples, or their governments, can or ought to acquiesce. No reasonable interpretation of rights of nationality or independence can justify the inhabitants of a country in refusing both themselves to develop the resources of the country and to permit others to do so. Such absolute *jus utendi et abutendi* is no more defensible as a right of national property than of individual. The wandering tribes of hunters or herdsmen who may form the sparse population of fertile lands, capable of sustaining large settled communities and contributing richly to the wealth and welfare of surrounding nations, cannot be permitted to practise a policy of permanent exclusion. The deposits of nitrates, rubber, copper or other world-wealth which they contain, the world has a right to insist shall not remain unutilised.

The problem is two-fold. First, how to secure the reasonable rights of the inhabitants of such undeveloped countries against a policy of plunder, extinction of life or servitude, imposed by the people of a powerful aggressive state. Secondly, how to secure equal opportunities to the members of various advanced nations to participate in the work and the gains of assisting to develop the natural resources and the trade of these backward countries.

History shows that the former issue, primarily one

of justice and humanity, is intimately bound up with the latter, the more distinctively economic issue. The peace of the world is dependent upon both. The most ruthless acts of annexation and the most wasteful practices of exploitation have been due to the policy of exclusive possession and protection imposed by the government of a colonising nation in the short-sighted interest of particular groups of traders or syndicates of capitalists. If the governments of all civilised nations would consent to give equal rights of commerce and equal facilities of investment and developmental work in their colonies and protectorates to members of all nations, this single agreement would go farther to secure a peaceful future for the world than any other measure, such as reduction of armaments, general arbitration or guarantees of national integrity. For not only would it greatly diminish the resentment and envy with which the older colonising powers are regarded by rising powers, such as Germany and Japan, but it would greatly modify the competition for further acquisition of territory. If business interests, nationally grouped, could no longer hope to gain by pressing through their Foreign and Colonial offices for annexation, charters and concessions, and exclusive or preferential trading terms, the chief grounds for suspicion and hostility between the governments of the Great Powers would be removed. It might then be a comparatively easy matter for friendly governments to agree among themselves what policy to adopt with regard to still unappropriated countries where dangerous disorder might prevail, or where the joint interests of all

civilised peoples justified some interference or control. One method would be the establishment of a formal joint international protectorate, exercised by a Commission appointed by the permanent International Council, or whatever body was entrusted with the execution of the Treaty of International Relations. Another would be the delegation by this international authority to the government of some single nation of this duty of protection, where propinquity or other special circumstances rendered this course advisable. The prestige of such ,imperialism' would not arouse much jealousy, if the nationals of the power exercising it enjoyed no commercial or other advantages save such incidental ones as were unavoidably associated with the flag. Moreover, such incidental gains could be fairly apportioned by an international policy which distributed this work of protection and control fairly among the governments of the civilised nations. Such are the general principles for the realisation of „the Open Door." If the civilised nations could be brought to assent to the early extension of complete Free Trade and other free economic opportunities in all their home and colonial possessions, this achievement of full economic internationalism would afford a complete security for peace among the great states. But granting, as we must, that the financial situation of all European nations after this war, to say nothing of the political antagonisms and the impulses towards national economic self-sufficiency, will render any early movement towards such Free Trade impossible, can we not aim and hope to secure such a measure of the Open Door

as we have here indicated? As regards equality of opportunity in existing colonies and protectorates, there are two practical obstacles to be overcome. One is the preferential Tariffs of our Self-Governing Dominions, the other those of the French Colonies and Protectorates. Is either obstacle insuperable? Though fiscal arrangements lie completely within the rights of Self-Government accorded to our Dominions, the closer imperial relations likely to issue from the war ought to make it an easy matter to secure from the Dominions a withdrawal of preferences primarily conceived and operated as favours to the mother-country, especially when such withdrawal would be the means of opening to them, as to us, certain liberties of trade with the possessions of other Powers at present withheld. The Colonial system of France is so deeply rooted in protection as to present grave difficulties. But even they should not be insuperable in view of the great commercial compensations and financial economies which the establishment of an Open Door would secure to her. Her colonial markets form a small proportion of her over seas trade, most of this she would probably retain against free competition by motives of affection, habit and prestige. By assenting to what might appear some present sacrifice she would secure herself against the positive loss of the equal right of entrance she has hitherto enjoyed into the colonies fo Great Britain, Germany and Holland, and she would avoid the expensive and perilous pressures towards a pushful colonial policy which her financiers and commercial classes have constantly exercised upon her government.

The size and value of trade preferences in existing colonies and protectorates ought not to be able to bar acceptance of the Open Door, if the essential importance of this policy is made apparent. Nor should the more definitely constructive application of the doctrine to the political control and the economic exploitation of backward countries not yet absorbed prove impracticable. For, if economic monopolies and preferences are once extracted, political imperialism becomes an empty shell, an illusion of quantitative power conceived in idle terms of area and population. Even if we suppose that some of the distinctively political and sentimental support of colonialism and imperialism survive, they will be greatly weakened in their hold of foreign policy and, lacking the pushful direction of the business man, will be unlikely to breed dangerous disputes. Once convert the Open Door into a genuinely contructive policy of international co-operation, for the peaceful development of the undeveloped resources of the world, administered by impartial internationally-minded men in the interest of the society of nations and with proper regard to the claims of the inhabiants of backward countries, a political support will have been found for that great and complex but hitherto ‚ungoverned' system of economic internationalism which has come into being during recent generations. The dangerous collisions between the forces of political nationalism and of economic internationalism would thus be obviated not by denial of the claims of the former, but by the political control of the latter.

LA MORALE ET L'ÉCHANGE INTERNATIONAUX,

PAR

HENRI LAMBERT, BELGIQUE.

I. Le fondement économique de la morale internationale. — II. La justice économique internationale. III. Le droit international. IV. Les „lois de la guerre civilisée." — V. Le désarmement et la „liberté des mers." — VI. La diplomatie, „le contrôle démocratique", l'arbitrage obligatoire et le „gouvernement supernational." — VII. Le problème des nationalités. — VIII. La Paix. — IX. La morale de l'échange.

L'auteur des quelques considérations qui suivent s'attachera à montrer que, de par la nature des choses, la coopération économique des peuples est le principe fondamental de la morale internationale. Il s'efforcera d'établir rationnellement, sans avoir recours aux arguments de fait qui doivent se présenter à l'esprit, que l'humanité se trouvera désormais de plus en plus redoutablement confrontée par cet inflexible dilemme: Liberté du commerce international, ou conflits internationaux de gravité croissante entre les peuples les plus puissants et les plus avancés.

I.

LE FONDEMENT ECONOMIQUE DE LA MORALE INTERNATIONALE.

Les intérêts économiques des hommes sont leurs intérêts primordiaux. Leurs relations économiques sont

leurs relations fondamentales. Il en est ainsi dans la vie des individus et des groupements au sein des collectivités nationales. Il en est ainsi également dans la vie des nations au sein de la Société internationale. L'économique est nécessairement à la base de toutes les politiques. La politique économique nationale est la politique nationale fondamentale. La politique économique internationale est la politique internationale fondamentale.

Toute politique doit s'inspirer de la morale et la morale ne peut, elle-même, se passer du fondement économique. Le romantisme des idées et des moeurs engendre une politique romantique. Une politique positive ne peut procéder que des principes de la morale positive. Ceux-ci dérivent de la nature des choses, c'est à dire de l'interprétation rationnelle des phénomènes moraux naturels. La morale positive est une morale naturelle. Or, la morale naturelle primordiale dans les rapports des hommes c'est celle qui se manifeste dans leurs relations économiques dont résulte la satisfaction de leurs besoins physiologiques et vitaux: car l'esprit de l'homme n'est libre, ses facultés intellectuelles et ses aspirations supérieures ne pourront s'épanouir que pour autant que ces besoins aient d'abord reçu satisfaction. La „morale économique" apparait comme fondamentale pour toutes les relations: civiles, sociales, nationales, internationales. Elle est l'indispensable condition de leur harmonie.

Pour concourir à l'harmonie des relations des peuples, la politique internationale doit s'inspirer primordialement de la morale économique internationale.

Celle-ci se manifestera par la *justice* dans la gestion des intérêts économiques internationaux. Il n'a pas cessé et il ne cessera pas de devoir en être davantage ainsi à mesure des progrès des sciences physiques et des arts techniques ainsi que du développement des industries et des moyens de communication, progrès et développement qui tendent à rendre les intérêts économiques des peuples de plus en plus interdépendants et solidaires.

II.

LA JUSTICE ECONOMIQUE INTERNATIONALE.

Par quoi la justice doit-elle se caractériser dans la gestion des intérêts économiques internationaux?

La notion de justice passe, en elle-même, pour être indéfinissable. C'est, pensons-nous, parce qu'on en a toujours cherché la définition dans l'idéal ou dans l'abstrait. Cherchons la dans la nature des choses.

Pour avoir chance de concevoir d'abord, de définir ensuite, la justice dans son essence, il faut commencer par se demander ce qu'en a pu être l'origine parmi les hommes. Or, le concept de justice n'a pu s'introduire ou se former graduellement dans le cerveau des humains que lorsqu'ils sont entrés en relations autres que celles de la force — c'est à dire, lorsque le besoin qu'ils ont les uns des autres a commencé à se satisfaire par des échanges de choses et de services. L'origine du sentiment et de la notion de justice dans les rapports humains est dans le phénomène naturel et divin de la division du travail et de l'échange des produits et des

services du travail. La justice est née de la nécessité d'évaluer les choses et les services plus ou moins librement échangés. Le sentiment et la notion de justice se sont développés, perfectionnés et élevés à mesure que devenaient plus complexes et plus libres la division du travail ainsi que l'échange des choses et des services intellectuels et moraux auquel celle-ci donnait lieu. La justice apparait fonction directe de la liberté du travail et de l'échange. Le droit naturel a comme origine et conservera pour principe fondamental la liberté de se rendre par le travail et l'échange de mutuels services. Cette liberté primordiale, susceptible d'entrainer, sous les formes diverses de la coopération et de la solidarité, l'affranchissement de tous assujetissements et de toutes oppressions de l'homme par l'homme reste le critère essentiel de la justice dans les relations humaines.

La justice dans la gestion des intérêts économiques internationaux doit se caractériser essentiellement par la liberté des relations d'échange entre les peuples.

Ce sont les relations primordiales et fondamentales de liberté et de justice économiques pratiquées au sein des collectivités nationales qui, en y permettant le développement indéfini d'intérêts matériels communs, forment le substratum réaliste, concret, solide, de l'unité morale, juridique et politique de chaque nation. Pareilles relations instituées entre les peuples seront seules susceptibles de fournir le même indispensable substratum et d'assurer le même progrès unitaire dans l'ordre international.

La politique des peuples adéquate aux conditions

naturelles de l'harmonie de leurs rapports sera celle qui, s'inspirant de la morale et de la justice économiques, instaurera la liberté des industries et du commerce au sein de la société internationale [1]).

III

LE DROIT INTERNATIONAL.

Tous les progrès humains, matériels, intellectuels et moraux, dérivent directement ou indirectement de la division du travail et de l'échange. Si la loi naturelle de la division du travail et de l'échange cessait de s'ac-

---

[1]) Nous ne croyons pas avoir à nous étendre ici en considérations économiques sur les mérites du libre-échange et les défauts du protectionnisme.

S'imaginer qu'en entourant un pays de barrières et en l'isolant du restant du monde, on l'enrichit; croire qu'il est de l'intérêt d'un pays de produire soi-même, fût-ce à grand peine et à cher prix ,les choses qui lui sont nécessaires et que l'étranger produit facilement et offre à bon marché; ignorer que les produits s'échangent contre les produits et que les importations se règlent par les exportations; ne pas comprendre que lorsque les négociants d'un pays importent des marchandises d'autres pays c'est parce qu'il se produit avantageusement dans leur pays des marchandises à exporter et échanger contre les produits avantageux des autres pays: que le commerce international est, par conséquent, un échange international d'avantages naturels et de services; ne pas voir que les bénéfices supplémentaires que vaut le protectionnisme aux industries d'un pays sont une spoliation légale opérée sur les consommateurs de ce pays et représentent un travail supplémentaire ou une privation de la nation au profit exclusif des entrepreneurs d'industrie: en vérité, croire, ignorer ou ne pas comprendre cela suppose des erreurs ou des lacunes qui, nous en sommes convaincus, ne se rencontreront pas chez ceux auxquels s'adresse cet écrit.

Faut-il ajouter que les droits de douanes représentent le plus mauvais et le plus épuisant des moyens fiscaux, puisque lorsque l'Etat prélève par ce moyen un impôt de I, les industriels du pays prélèvent 2, 5, 10, ou plus?

complir, l'humanité serait vouée au retour à l'état le plus primitif aussitôt après épuisement des provisions actuelles. On ne peut d'ailleurs pas plus concevoir la Société sans ce phénomène naturel que celui-ci sans la Société. Il est le phénomène social originel et ne cessera d'être au fondement de la civilisation. Toute entrave à son accomplissement est une entrave au progrès. Sous peine de souffrir et de faire souffrir, les peuples ne peuvent lui opposer l'obstacle de leurs frontières politiques. De par la nature, la logique et la force des choses, l'ordre social, l'ordre international, la civilisation, sont dominés par une loi de liberté et de justice économiques.

Le code des rapports juridiques des peuples ne peut évidemment supprimer la fatalité naturelle qui s'attache au phénomène de la division du travail et de l'échange dans les rapports internationaux: le Droit International ne pourrait impunément méconnaitre la morale internationale primordiale et vouloir ignorer la Justice internationale dans sa manifestation la plus essentielle. Tout effort en vue d'instaurer un droit international sous le régime de l'isolement et de l'exclusion économiques réciproques des peuples est condamné à échouer comme procédant de l'opposition aux voies naturelles d'accomplissement de la suprême Volonté de progrés et d'harmonie. La possibilité de codifier les rapports internationaux en des lois souveraines et définitives réside fondamentalement en la liberté des industries et du commerce internationaux. Sur cette liberté et sur cette justice réalistes viendront s'étayer et s'étager les principes de liberté morale et de

justice supérieure qu'il est réservé au Droit International de consacrer.

Le droit international prendra son fondement dans la justice de la Nature, signifiant liberté économique internationale, ou restera à l'état de stériles écritures et de doctrines précaires.

Il ne peut, au surplus, y avoir de droit positif vrai que celui prenant raison et valeur dans un droit naturel. Il n'y aura jamais de droit international solide et stable que celui dérivant d'un droit naturel international. Si la constitution de la collectivité des hommes en groupements nationaux est un fait naturel, il doit nécessairement exister un droit international naturel. Il ne s'agit que de le découvrir.

On ne peut certes concevoir l'existence d'un droit naturelqu'entredes entités—individus ou groupements-dont les relations sont naturelles: ce n'est donc qu'entre des nations entretenant des relations naturelles qu'il peut y avoir un droit naturel international. Et ce sont les relations économiques — qui sont fondamentales — qui doivent, avant tout, et de toute nécessité, être naturelles.

Or, ces relations fondamentales sont artificielles entre des peuples qui s'isolent et s'excluent réciproquement, contrairement au voeu manifeste de la Nature. La diversité qui se trouve répandue dans les richesses des différentes régions du Globe ne démontre-t-elle pas qu'il est dans le plan naturel de progrès que les peuples se rendent mutuellement service par l'échange? L'accomplissement du phénomène naturel et divin de la division du travail et de l'échange devrait-il cesser ou

se trouver entravé aux frontières politique des peuples? Les lois humaines ne doivent-elles pas se borner à consacrer „les rapports qui dérivent de la nature des choses"? L'établissement de frontières économiques artificielles — les frontières politiques se justifiant aussi longtemps que dureront les nationalités — est un attentat contre l'ordre et le droit naturels internationaux et sera châtié par l'impossibilité d'édifier entre les peuples un droit définitif et souverain susceptible d'assurer entre eux l'Harmonie et la Paix.

L'édifice juridique international se fissurera et s'écroulera, tant qu'il ne sera pas établi sur le fondement réaliste, concret, monolythique, des intérêts économiques solidaires des peuples.

IV.

LES „LOIS DE LA GUERRE CIVILISÉE".

La notion de Loi et de Droit et celle de Guerre s'excluent, de même que celles de Guerre et de Civilisation.

La Guerre est la suppression entre les peuples du régime du droit et des lois, auquel vient se substituer celui de la Force, dont l'arbitraire ne sera limité, *en fait,* que par la crainte des représailles de la force adverse. Le „droit de la guerre" est une conception aussi artificielle que contradictoire. Comment peut-on parler d'une régime de droits entre des peuples qui se massacrent mutuellement la fleur de leur humanité et cherchent, par tous moyens, à s'anéantir? Entre eux, le „salus populi suprema lex esto" doit fatalement finir par s'appliquer dans sa forme la plus tragique

et la plus absolue, sans aucune considération de lois et de droits, supposés, quelconques.

Quant à l'expression de „guerre civilisée", elle est vide de raison et même de sens. Déchainement de la force brutale organisée des peuples, manifestation suprême et apothéotique de la violence humaine, la guerre revêt au degré le plus net et le plus accentué les caractères de la barbarie. Vouloir civiliser la guerre, n'est rien moins que vouloir civiliser ce qui supprime la civilisation. Ce sera l'étonnement des générations futures que l'effort, renouvelé des Anciens, des juristes du XIX siècle en vue de „légaliser" l'oeuvre internationale de destruction et de „civiliser" l'entretuerie humaine, sous le nom de „Droit des Gens".

On ne peut trouver de l'impossibilité de civiliser la guerre de preuve plus péremptoire et plus frappante que celle offerte par les „manuels de guerre" des nations qui la considèrent comme une oeuvre honorable et même civilisatrice. Loin d'avoir intérêt à discréditer la guerre ces nations en auraient un à la revêtir, s'il était possible, d'un caractère de noblesse. Or, ce sont ces nations qui lui font le code le plus brutal et le plus démoralisant. Telle est, sans aucun doute, la logique vraie de la guerre. Le recours aux appareils les plus traitres et les plus brutaux, aux tactiques les plus lâches (opposer la force la plus grande possible à la plus faible possible), aux stratagêmes les plus perfides, aux moyens de succès, quels qu'ils soient, tels sont et seront, de plus en plus, non seulement l'art, mais aussi la seule „morale" possible de la guerre.

C'est que, si elle n'a jamais été un sport et n'est plus

une sorte de duel entre des armées, des chevaliers et des rois, la guerre est devenue un combat pour „l'être ou ne pas être" entre des peuples. Tel est l'aboutissement d'une civilisation qui n'ayant pas connu (pour une raison à exposer) l'équilibre compensateur des progrès de la philosophie et de l'utilitarisme a été incapable de se placer dans les conditions naturelles de la Paix.

Les guerres deviendront plus ignobles, plus ruineuses en hommes et en choses et plus générales à mesure des progrès des sciences exactes, des arts techniques et des industries, à mesure aussi du développement des moyens de communication et des besoins mutuels des peuples. Ce ne sera qu'en supprimant la Guerre par des progrès correspondants de la philosophie politique et de l'ethique internationale que les hommes parviendront à se soustraire à l'horreur et aux calamités fatalement croissantes des guerres.

Sans insister ici sur ce que (1) tout contrat ou traité par lequel les parties contractantes stipulent des engagements compromettant leur existence est immoral et par conséquent nul en droit; (2) toute convention réglementant la violence et la tuerie est un défi à la morale et un non-sens juridique; sans insister ici sur ces arguments décisifs de principe juridique, nous concluons que les „lois de la guerre", civilisée ou non, sont une institution sans fondement, le chimérique produit de la seule volonté humaine. S'il pouvait y avoir un „droit de la guerre" il ne pourrait prendre origine et force que dans *le droit naturel de la guerre,* que, dans son „de jure belli ac pacis", Hugo Grotius définit comme suit: „om-

nia licere in bello quae necessaria sunt ad finem belli".

Les faits ne démontrent-ils pas le bien fondé de ces déductions logiques? La morale naturelle des choses sera toujours plus forte que les volontés et les conventions des hommes. Il n'y aura jamais de „morale internationale de la Guerre". Il n'y aura jamais qu'une „morale internationale de la Paix". [1]

V.

LE DÉSARMEMENT ET LA „LIBERTÉ DES MERS".

L'homme en danger et non protégé ne peut que s'armer. Il en est de même des nations. Entourez l'individu du bienfait de la sécurité et il ne demandera qu'a déposer son arme; bientôt il la laissera se rouiller; il finira par ne plus savoir où elle se trouve. Le désarmement des nations ne peut se produire que de même, graduellement, comme le résultat naturel du sentiment croissant de la sécurité internationale. A mesure de l'avancement dans la voie de la civilisation industrielle, basée sur la coopération et l'échange, ce sentiment se confondra de plus en plus avec celui de la stabilité des relations économiques internationales, s'identifiant avec la liberté de ces relations. Pour être vraiment dési-

---

[1]) L'auteur est d'avis que s'il pouvait y avoir des „lois de la guerre civilisée", la seule vraiment utile serait celle selon laquelle les nations s'engageraient à ne se combattre qu'en mettant en ligne les hommes de plus de 45 ans. Ce serait un double bienfait: on épargnerait la plupart des hommes bons et utiles et on se débarasserait périodiquement de la plupart des inutils et des nuisibles.

Mais il est à peu près certain que par ce moyen il n'y aurait plus jamais de guerres!

rable et *définitif* le désarmement ne peut *et ne doit* être que le don béni de l'avènement de la justice économique internationale.

Le désarmement graduel sur terre s'accompagnera du désarmement graduel sur mer: la même cause produira le même effet. Le désarmement naval et la „liberté des mers" seront la conséquence naturelle de la liberté du commerce international.

La liberté des mers ne sera pas la liberté du commerce maritime *en temps de guerre* assurée par convention entre les nations. Conception aussi curieuse que contradictoire que de vouloir favoriser et préparer conventionnellement les entreprises de guerre! Effort vain que de vouloir faire dériver le principe de la liberté de la „grand-route des nations" d'une „morale de la guerre"! La seule possible „morale de la guerre" c'est que les mers, comme les terres, soient à ceux qui parviennent à s'en emparer par la force et à s'y maintenir, de même, en pirates ou en tyrans. C'est la „morale" du brigandage international.

Il est certes fort vrai que les mers, comme les terres, moins encore que les terres, n'ont été données par la Nature et par Dieu ni à une nation, ni à certaines nations. Elles ont été données à l'humanité tout entière: mais, en vue d'une coopération et d'une compénétration croissantes, afin que s'accomplissent de plus en plus parfaitement et universellement les oeuvres de progrès, de justice et de Paix, avec les Finalités sprituelles, dont elles ne sont que les moyens.

La liberté des mers ne fournira pas un nouvel aliment et une nouvelle facilité à la Guerre: elle sera la

récompense de l'accession des peuples à la morale naturelle de la Paix par la liberté et la justice économiques internationales.

Depuis plus d'un siècle, les mers ont été tenues ouvertes en permanence au commerce international en temps de paix. Le fait confirme la théorie selon laquelle le problème de la liberté des mer ne fait qu'un avec celui de la conservation de la paix et trouve la meilleure de ses solutions, — la seule — dans la politique de la liberté commerciale.

L'humanité n'a certes pas intérêt à ce que la liberté des mers soit assurée à — ni la maitrise des mers exercée par — des nations impérialistes, conquérantes et protectionnistes. Il n'est pas d'intérêt plus puissant que celui de l'empêcher. C'est avec de clarté de l'évidence qu'apparait l'impossibilité de résoudre cette question de façon juste, complète, définitive, par un autre moyen que la liberté du commerce international. La liberté du commerce ne peut-être *conséquence* de la liberté des mers, elle doit en être le moyen, la *cause effective.*

Il est aussi clair que rationnel que le désarmement naval et la liberté des mers dépendront d'un juste réglement colonial et *avant tout* de l'établissement du régime de la „porte ouverte" ou au moins des „equal opportunities" *dans toutes les possessions coloniales européennes,* présentes *et futures.*

Toute limitation des armements navals s'accompagnerait nécessairement d'une convention de coopération internationale pour la surveillance des mers. Et nous posons cette question: une telle entente —

qui pourrait résulter de la sécurité internationale naissante produite par une convention de libre échange colonial — n'équivaudrait-elle pas à la liberté et la neutralisation des mers?

La liberté des mers implique évidemment celle des voies de communication entre les mers et les terres ainsi que la liberté des ports. Moyennant ce principe, les questions les plus difficiles de la politique internationale se résoudraient avec une extrême facilité et au grand avantage de tous les interessés [1]).

VI.

LA DIPLOMATIE, LE „CONTROLE DÉMOCRATIQUE" L'ARBITRAGE INTERNATIONAL ET LE „GOUVERNEMENT SUPERNATIONAL".

Rien de plus immoral, de plus infâme, que la politique internationale et sa servante à tout faire: la diplomatie. Entre nations, „tous les moyens sont bons". Ce qui est repréhensible ou criminel en morale privée s'y

---

[1]) Le signataire n'a guère cessé depuis plusieurs années exposer que l'adoption du régime de la „porte ouverte" (ou toute au moins de l'égalité de traitement) dans les colonies de toutes les nations d'Europe fournissait le seul moyen d'éviter la conflagration européenne. Il considère cette mesure comme la plus susceptible de contribuer puissamment à resoudre la crise présente.

(La Belgique et le Congo. 1908. — La Belgique et le libre-Echange 1910. — *Pax oeconomica.* 1913. — Un autre aspect de la question européenne et une solution. Novembre 1914. —)

Un échange de lettres publiques entre le Prof. Dr. Brentano et le soussigné (fin 1914 et commencement de 1915) expose des vues d'un interêt suffisant pour qu'il paraisse utile de reproduire un resumé de cette correspondance en annexe au présent rapport.

recommande et devient méritoire. La jalousie, la méfiance et la peur y culminent et triomphent dans la trahison. On ne pourrait surmonter l'écoeurement de devoir se conduire entre hommes privés selon les usages nécessaires de la diplomatie.

Pourquoi en est-il ainsi? Uniquement parce que l'action de la politique internationale s'exerce en vue d'instituer entre les peuples ce régime de rapports, contraire à la nature, la logique et la force des choses, représenté par la conquête, le monopole, l'isolement, l'exclusion réciproque et l'antagonisme économique — alors que c'est, si manifestement, l'association, la coopération et la compénétration qui sont conformes à la volonté, à la morale, à la justice naturelles. La bienfaisante Nature se refuse à connaître les obstacles que les hommes opposent à leurs coopérations. En temps de paix comme en temps de guerre, les oeuvres internationales, dès lors, ne peuvent plus s'accomplir que par l'immoralité internationale. Ces oeuvres inférieures doivent être aussi artificieuses qu'elles sont artificielles. Avec la fourberie (sous le nom d'„habileté diplomatique") le secret devient evidemment la condition essentielle de leur éphémère „réussite". Tels sont l'art et la morale de la plupart des hommes d'Etat et des „grands politiques" dans leurs combinaisons et machinations contre les desseins superieurs. Les pauvres hommes, et les petits hommes, que ces grands hommes! Et l'on s'étonne lorsque leur imprudence et leur ignorance ont créé un milieu international tellement artificiel, incohérent et arbitraire, qui la guerre finit par éclater, malgré leur désir

et celui des peuples, pour ainsi dire „d'elle-même" — comme l'explosion se produit avec l'apparence de la spontanité dans des milieux combinant un maximum d'énergie et de tension avec un minimum de stabilité naturelle!

Supposez, par contre, que l'utilité et la nécessité de la division du travail et de l'échange internationaux soient reconnues et la coopération internationale librement pratiquée: du coup, la politique extérieure des Etats devient aussi simple, aussi facile, aussi stable, aussi morale, que peuvent l'être les relations les plus saines entre les particuliers. Le mensonge et la fourberie internationale deviennent inutiles et la „diplomatie" perd sa raison d'être. L'opprobre de la diplomatie n'est que le reflet de l'ignominie de la politique internationale.

Mais voici qu'il s'agit de faire contrôler celle-ci par la démocratie—c'est à dire par le suffrage universel. Le pauvre en est aussi incapable que le serait un homme honnête et naif de diriger les affaires de la maison Tricoche et Cacolet! Bientôt il se discréditera par son „incompétence". Le „contrôle démocratique" n'améliorera rien; et il pourra empirer gravement l'état de choses qu'il „contrôlera", *s'il ne commence pas par exiger l'assainissement de la politique internationale* par le régime naturel de la liberté des relations économiques internationales.

A l'état malsain de la politique internationale on propose une autre remède empirique: l'arbitrage international obligatoire. On oublie que les tribunaux ne font pas la morale. D'arbitrage ou non, ils ne peuvent

créer la justice, ni même en énoncer les principes. Ils ne peuvent que sanctionner les principes préalablement reconnus de la morale et les règles de justice en vigueur. Le principe de morale à reconnaitre et la règle de justice à mettre en pratique, préalablement au fonctionnement d'un tribunal international, c'est le principe et la règle de la „porte ouverte" ou des „égales possibilités" offertes à tous les peuples. C'est là un régime de justice *vitale* pour les petites nations (l'échange des productions étant d'autant plus nécessaire aux peuples qu'occupant des portions plus restreintes du Globe ils ont des productions plus spécialisées) ainsi que pour certaines grandes nations, destinées à rester parmi les plus puissantes. Il y a là des intérêts fondamentaux qui ne peuvent être abandonnés à un „arbitrage". L'arbitrage obligatoire ne peut précéder le régime de moralité et de justice vitales de la liberté des échanges ou, tout au moins, une tendance nette à l'adoption d'un tel régime: mais il en deviendra la conséquence, aussi bienfaisante que naturelle.

Après avoir accueilli avec faveur, mais sans logique, l'idée de l'arbitrage international obligatoire — et ensuite celle, antiprogressive, et heureusement irréalisable, de la constitution des „Etats Unis d'Europe" — de nombreux pacifistes paraissent, à l'heure actuelle, poursuivre surtout celle de l'institution d'un „Gouvernement international" ou d'un „Grand Conseil supernational" chargé d'„organiser" et de maintenir la paix. Ils paraissent perdre de vue que de telles institutions ne pourraient durer si elles étaient imposées par la Force. Elles doivent être le produit d'un consente-

ment général. Et celui-ci suppose la bonne volonté, qui ne peut naître que de l'établissement préalable d'un régime de justice internationale. Ces pacifistes ne paraissent pas non plus se rendre suffisamment compte que la Paix n'est pas un état de choses à „organiser", mais bien appelé à se produire et à se maintenir *naturellement* sous l'influence des conditions appropriées. Il semble que le grand Conseil supernational ait plus besoin de la Paix que la Paix n'a besoin du grand Conseil supernational [1]).

Contrôleurs démocratiques, arbitres internationaux, organisateurs de la paix! entendez ceci: la bonne fin de vos louables entreprises dépendra du concours qu'elles apporteront à l'accomplissement de la justice et de la liberté économiques internationales.

---

[1]) Un mot, en passant, de l'idée de la „ligue des neutres", ou coalition des pacifiques, en vue de déclarer la guerre aux agresseurs. C'est une conception bizarre, à bien des points de vue.

Elle est anti-juridique. Tout traité ayant la guerre pour objet ou comme cause dans l'obligation est anti juridique, puisqu'une telle cause étant immorale, est illicite et nulle en droit naturel et en droit positif. La „coalition des neutres" s'évanouirait „fatalement"au moment „psychologique".

Comment ne comprend on pas, au surplus, qu'une telle coalition ne serait tolérable que si elle avait pour but de défendre un *régime établi de justice internationale* et ne serait effective et durable que si elle reposait sur un fondement sain d'intérêts communs satisfaits? A notre époque de développement des industries et du commerce, où le progrès, et l'existence même, des peuples dépendent *fondamentalement* de leurs accomplissements dans ses domaines, il faut, pour commencer, créer la satisfaction et l'harmonie de ces intérêts dans la justice de la liberté. Et alors la „ligue des neutres" sera aussi formidable qu'elle restera platonique.

La plus grande partie de ce qui précède s'applique à l'idée d'une „force internationale" chargée de l'exécution des sentences arbitrales internationales.

VII.

LE PROBLÈME DES NATIONALITÉS.

Notre étude ne peut se désintéresser du légitime désir d'indépendance des nationalités ethniques ou historiques. Mais nous n'hésitons guère à exprimer l'opinion que le problème des Nationalités est insoluble *en lui-même,* c'est à dire, isolé de l'ensemble du problème de la création des conditions naturelles de la Paix.

Tant que subsistera l'insécurité internationale, elle entretiendra les peuples dans l'idée, entièrement juste, de la nécessité de la puissance nationale et de la constitution de grands empires. Ils formeront par la force des blocs nationaux compacts et, sollicités par des intérêts vitaux, ils se refuseront à écouter les plaintes des nationalités sacrifiées ou malheureuses. La constitution de grandes unités politiques et économiques est d'ailleurs dans la logique de l'illogique système du refus de coopération internationale. Et il est extrêmement douteux que, sous le régime des exclusions économiques réciproques, les petites nationalités aient un réel intérêt à la ségrégation des grands empires et à la séparation politique et économique qui, pour elles, pourraient signifier misère et décadence.

Si les peuples avaient vécu, ne fût-ce que pendant un demi siècle, sous le régime de la liberté des échanges et des intercommunications, après une même période de tendance préparatoire à un régime absolu, ils se rendraient compte que tous les avantages qu'ils demandaient aux agrandissements de territoire, à la centrali-

sation et la domination, ils les trouvent — sans les inconvénients et dangers — dans la coopération internationale. La conception coopérative se substituerait à celle de puissance nationale et, petit à petit, les grandes nations ne verraient plus aucun inconvénient à accorder aux diverses nationalités qui les composent l'indépendance ou l'autonomie gouvernementale, qui sous le régime, qui resterait convenu, de l'échange libre et de la „porte ouverte", deviendraient pour tous un grand bienfait.

Les difficultés de politique intérieure s'atténueraient singulièrement, car il est infiniment plus facile de trouver des formes et des règles de gouvernement s'appropriant à la vie et au progrès de groupements politiques plus restreints et plus homogènes. Les libertés et la prospérité civiles, morales et politiques nationales pourront, dans la plupart des cas, être grandement influencés par la liberté économique internationale; peut-être dépendent-elles de celle-ci. Il est certain aussi qui les rapports extérieurs de collectivités nationales plus restreintes seraient faciles: le sentiment de nationalité y céderait, sous un régime de libertés et de sécurité intérieures et extérieures, à celui d'internationalité, d' „*humanité*".

En l'absence d'un progrès général des idées, substituant graduellement la conception internationale d'échange et de coopération à celle, nationale, de puissance et de domination, il ne resterait sans doute aux petites nationalités que le „lasciate ogni speranza" économique et politique, — quels que puissent être les avatars que le prochain avenir leur réserve passagèrement.

Il s'agit, actuellement, d'opérer le difficile passage de la civilisation guerrière à la civilisation économique et pacifique.

La première se caractérise par (1) l'agrandissement des Etats par la conquête et leur fédération et centralisation par le „pouvoir" (2) l'enrichissement et le progrès des peuples par le système du libre échange appliqué aux relations économiques nationales (3) le système guerrier de la „balance du commerce" et du protectionnisme appliqué aux relations économiques internationales (3) l'ordre entre les nations entretenu, tant bien que mal, par l'hégémonie ou par l',,équilibre des puissances".

La civilisation économique devra se caractériser par 1) l'enrichissement et le progrès des peuples par le système pacifique et pacifiste du libre-échange appliqué tant aux relations internationales que nationales 2) le fractionnement et l'autonomie des Etats selon les affinités et aspirations ethniques et éthiques 3) l'interpénétration et le croisement des peuples , la fusion des tempéraments, des caractères 4) l'ordre international entretenu par la solidarité des intérêts, l'unité et la valeur des aspirations morales.

Pour que le difficile passage pût s'opérer sans grands heurts, il eût fallu dans l'ordre de la morale économique et de la philosophie politique, dont relève l'éthique internationale, des progrès correspondants et compensateurs de ceux, *trop rapides*, qui ont été réalisés dans les sciences physiques et leurs applications, la technique, les industries, les communications. Les progrès du premier ordre sont restés à accomplir *par tous les*

peuples. Le protectionnisme en fut une des funestes conséquences.

Si l'absence du parallélisme et de l'équilibre indispensables des progrès moraux et des progrès matériels persistait, (déséquilibre dont on ne peut, ici, analyser, et exposer, mais dont il y a lieu d'indiquer la cause, très simple, mais très profonde et universelle agissante: le défaut de responsabilité individuelle dans toutes les institutions humaines) il est infiniment probable que l'humanité aurait à subir une période très longue de guerres, de révolutions, d'anarchie nationale et internationale, dont la civilisation ne renaîtrait que fort lentement.

VIII.

LA PAIX.

Comme tous les phénomènes, le phénomène catastrophique de la guerre ne peut être maitrisé que par la connaissance et la maîtrise de ses causes.

D'innombrables causes de dissension peuvent se produire entre individus ou entre groupements appartenant à la même collectivité nationale. Affectant parfois des intérêts moraux et politiques devant lesquels disparaissent ou s'effacent momentanément les intérêts matériels communs, elles peuvent se traduire en révoltes ou guerres civiles.

Mais les causes de discorde sont fort peu diverses entre nations, leurs relations étant presque exclusivement de nature économique Telles sont, en tous cas, celles de leurs relations pouvant donner lieu à de fort

graves dissentiments. Soit directement, soit indirectement, les conflits internationaux ont, de plus en plus, cette origine. Ce sont donc, de plus en plus, des „phénomènes naturels", en ce sens qu'ils sont dûs à la réaction de lois, forces ou besoins économiques naturels, violentés par les agissements de la politique artificielle des peuples.

Les guerres les plus primitives étaient des expéditions de famine ou de brigandage. En principe, toutes les guerres eurent ensuite pour but des accroissements territoriaux. Après avoir traversé la période des guerres revêtant pour causes les ambitions et rivalités dynastiques ou personnelles des rois, ainsi que la période des guerres dont le fanatisme religieux était la cause la plus apparente, l'humanité est entrée dans la période — qu'il s'agit d'abréger — des guerres dont les causes ont un caractère très spécialement et nettement économique. Les „haines de races", les passions nationalistes, les „idéaux" inférieurs des peuples n'interviennent comme facteurs influents qu'en secondant les rivalités de puissants intérêts industriels et commerciaux. Les grandes nations, incitées par les intéressés, veulent des „marchés assurés". Elles les veulent tels par la conquête et le monopole, c'est à dire par l'injustice internationale. Et ainsi se créeent les causes et les conditions de la guerre moderne. Entre les peuples se produira, fatalement dès lors, le phénomène catastrophique: les plus favorisés par l'injustice seront condamnés à défendre, contre les entreprises des moins favorisés, les armes à la main, par le fer et par le sang, les portions du Globe qu'ils ont conquises

et même celles qu'ils occupent, parfois immémorialement. Il en sera ainsi, et sans aucune doute de plus en plus, tant que subsisteront la volonté et le préjugé général de la constitution d'empires économiques fermés et monopolisés. La guerre de conquête restera le châtiment de l'ignorance et de l'injustice des conquérants.

A notre époque, le problème de la Paix consiste donc à substituer aux causes et conditions économiques des guerres la condition économique naturelle de la Paix. Celle-ci sera le fruit de la connaissance d'une morale internationale s'inspirant de la justice économique.

L'Amour entre les hommes ne restera-t-il pas éternellement subordonné à leur pratique mutuelle de la Justice?

IX.

LA MORALE DE L'ECHANGE.

La Concorde doit résulter de la Justice et celle-ci est inséparable de la Vérité. La connaissance est condition de la morale. La connaissance des vérités économiques est fondamentale de l'Ordre — social et international. Elle fournit les règles les plus positives et les plus sûres de l'art politique. On n'ignore ou méconnait pas impunément ces vérités et ces règles.

La guerre actuelle, ses abominations, ses crimes, sa durée — et ses suites, probablement plus graves que la guerre elle-même — nous paraissent diriver moins de l'esprit d'injustice et de banditisme des hommes que de l'ignorance ou de la méconnaissance générale, ar ples peuples et par leurs dirigeants, de quelques

vérités économiques de capitale importance à notre époque de développement industriel et commercial. Il s'est fait que certains peuples et leurs dirigeants ont considéré nécessaire et entièrement légitime le suprême recours à la Force et aux pires violences alors qu'il s'agissait de redresser des inégalités et de faire cesser une insécurité auxquelles seule l'application politique des principes de la science économique — sous forme d'établissement de la liberté des communications et des transactions — peut apporter un remède complet et définitif. La guerre fut regardée depuis longtemps comme l'issue inévitable d'une impossible situation internationale. Au lieu de se préoccuper de remédier à celle-ci, toutes les nations ne pensèrent qu'à se préparer à celle-là. Et l'indigence philosophique est telle, chez tous les peuples et dans toutes les sphères, y compris les dirigeants, qu'après avoir causé la guerre, elle empêche chacun des partis en présence de concevoir la possibilité de la paix autrement que par la suppression pure et simple du parti-adverse — dussent le massacre, la ruine, l'anéantissement être réciproques [1])!

L'ignorance des hommes leur a toujours été beaucoup plus inexorable et causé beaucoup plus de souffrances que leur méchanceté. Ainsi le veut sans doute la Nature parceque la bonté ignorante serait incapable

---

[1]) On sait que la guerre n'est pas seulement l'occasion exeptionnellement propice des immoralités, des férocités et des haines populaires. Les expressions de pensée de nombre d'hommes éminents du monde des affaires, de la science, de la politique, prouvent que la guerre paralyse la raison et déchaine la sottise, l'injustice, le crime, la folie dans les cerveaux les plus cultivés et réputés les meilleurs.

d'une moralité et d'une civilisation progressives. Le Bien ne peut être séparé du Progrès.

Aucun peuple, au surplus, quelque „bon, civilisé et paisible" qu'il soit, ne parait avoir jusqu'ici prouvé son dédain de la guerre et de la conquête et sa réprobation de leur injustice et de leurs cruautés, Aucun peuple „supérieur" n'a donné cet exemple de moralité aux peuples „inférieurs" et „barbares". Comme il n'existe aucun criterium ni ligne de démarcation de la supériorité et de l'infériorité des peuples, il est inévitable que les nations se considérant supérieures adoptent ou conservent, vis à vis des autres nations qualificés supérieures, les conceptions et la politique d'hostilité, de conquête, de subjugation et de spoliation qui ont toujours prévalu dans les rapports des peuples présumés supérieurs avec les peuples présumés inférieurs.

Après vingt siècles d'efforts politiques et de prédication chrétienne les status des relations et l'attitude mutuelle des nations „civilisées et chrétiennes", en temps de paix comme en temps de guerre, ne diffèrent guère, au fond, de ceux dans antiques tribus et des peuplades sauvages. Partout elles restent obligées de se préparer à combattre, à tout instant, pour la défense de leurs biens, de leur sol, de leur liberté, pour la conservation même de leur existence physique. Plus menaçant encore apparaît l'avenir....

Dans l'ordre social, la perspective offerte par l'état des relations des classes satisfait tout aussi peu à l'idéal de la „civilisation chrétienne". Elle est tout aussi peu rassurante.

A ces situations désespérantes, il, y a une cause discernable et remédiable: c'est que l'humanité ne peut espérer la moralité politique que de la connaissance et de la pratique d'une morale collective qui soit positive, rationelle et progressive parce que naturelle.

L'indispensable et unique possible fondement de cette morale sera la liberté du travail et de l'échange des biens et des services intellectuels et moraux, c'est à dire la liberté générale des coopérations, sans priviléges et monopoles, entre collectivités comme entre individus. Elle est la loi de justice et de moralité primordiales que la Nature assigne à toutes les relations humaines.

Il incombe aux hommes de connaître que la loi naturelle et divine de la division du travail et de l'échange étant à l'origine de tous les progrès humains doit être un fondement de toute civilisation progressive et durable et que le libre-échange, des choses comme des idées, avec l'esprit de cooperation, de liberté, de justice et de tolérance qu'il développe, fournit, comme cette étude a eu pour but de le démontrer, la seule base morale naturelle rationelle et solide sur quoi on puisse bâtir la paix internationale, permanente et universelle.

Les relations économiques et les progrès utilitaires des hommes sont les moyens et le support materiels nécessaires de leurs progrès moraux. L'économique est à la base des civilisations. La morale en est le couronnement et le but, parce que seule elle est susceptible de répondre et de satisfaire aux Finalités. Tout

progrès matériel non suivi en temps voulu d'un progrès moral correspondant et „compensatoir" devient cause de corruption et de perte. Le retard persistant de l'avancement moral entraine l'anéantissement des oeuvres des hommes et la disparition de leurs civilisations.

Les progrès moraux sont d'origine individuelle; ils ne peuvent se former et se développer indéfiniment que par la pratique individualiste de la vie sociale dans une liberté, *une responsabilité* et une solidarité, réciproques et adequates. Mais les progrès moraux individuels doivent marquer leur influence et leur empreinte dans la politique, sociale et internationale, des collectivités — conduite et morale collectives dans lesquelles il est utile d'engager la responsabilité individuelle aussi strictement que possible.

Les progrès de la morale des collectivités politiques doivent se réaliser normalement par les idées et dans la paix, sociale et internationale. Faute de quoi, l'incoercible loi de progrès qui domine toute la Nature finira par l'imposer par la Force, dans la violence, dans les guerres et les révolutions. Les luttes, en vue au triomphe des plus forts, supposés les plus aptes et les „meilleurs", sont le moyen héroique, primitif, inférieur et incertaine du développement progressif de l'humanité. La coopération par la division de travail et l'échange — manifestation permanente et obligatoire de la solidarité humaine, forme première et éternelle de l'entr'aide et nécessaire condition préalable de la concorde et de l'altruisme — est le moyen supérieur et certain de ce développement.

L'interprêtation rationelle des phenomènes, en révêlant aux hommes la morale de l'échange, leur enseigne la nécessité naturelle des coopérations internationales toujours plus libres, partant toujours plus justes et croissantes, comme moyen unique, mais certain, d'affranchir les peuples de la fatalité naturelle des luttes, de plus en plus redoutables.

ANNEXE.

CORRESPONDANCE PUBLIQUE AVEC M. LE PROF. DR. L. BRENTANO.

(Lettre parue dans le *Nieuwe Rotterdamsche Courant* le 3 Mars 1915).
Réponse à Monsieur le Dr. Brentano, Professeur d'Economie Politique à l'Université de Munich.

La Guerre et le moyen d'éviter son renouvellement.

Rotterdam, le 23 février 1915.

Monsieur le Professeur,

Nous vivons une époque où les relations entre gens appartenant à différents pays d'Europe sont moins commodes — et sans doute plus dangereuses — qu'elles n'étaient sous Joseph II ou sous Charles-Quint et même au temps de Charlemagne, pendant une grande partie de son règne. Il faut que notre „civilisation avancée" ait été bien artificielle et fragile pour se trouver, d'une année à l'autre, mise à ce point en question et en péril.

Ce n'est que depuis peu de jours que j'ai pu prendre connaissance de l'article que vous avez consacré, dès novembre dernier, dans les „Kriegshefte des Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" à une réplique de la science historique allemande à la lettre ouverte que j'ai eu l'honneur d'écrire à Monsieur Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis d'Amérique, dans le Nieuwe Rotterdamsche Courant du 8 octobre dernier.

Votre exposé, d'une exceptionnelle érudition historique, économique, de la politique anglaise pendant les trois derniers siècles, est trop instructif et intéressant pour que je n'éprouve pas le désir de le refaire à l'intention de ceux qui ne peuvent le lire dans le texte. Telle sera mon excuse auprès du N. R. C., si, comme je le crains, j'abuse de l'hospitalité de ses colonnes, Voulez-vous me permettre d'essayer de le résumer, quelque condensé qu'il soit déjà?

„Il y a, exposez-vous, une relation de cause à effet entre la vieille

théorie mercantile et la volonté ou la concurrence de puissance militaire des peuples. En vertu de cette théorie, l'enrichissement d'une nation était supposé dépendre de l'excédent de ses exportations sur se-importations de marchandises ordinaires, la différence de valeur des vant être représentée par une importation de métaux précieux: ceux-ci permettraient de se procurer ensuite tout ce qui contribuerait à l'accroissement de population et de puissance. Il en résultait que les nations s'efforçaient d'acquérir, et de dominer par la force, des marchés coloniaux, afin de s'y instaurer des monopoles commerciaux. Le souci de la „balance favorable du commerce", le colonialisme militaire et la mise en coupe réglée, et surtout déréglée, des colonies allaient de pair. La puissance militaire devait être surtout navale et s'exercer dans le sens de l'affaiblissement et, si possible, de l'anéantissement de toute nation concurrente.

Même après Cobden et Bright, qui contribuèrent si puissamment à substituer à la théorie mercantile celle de l'enrichissement des nations par les bénéfices naturels qui résultent de la division du travail et de l'échange internationaux; même depuis que la pratique politique anglaise fit à la théorie nouvelle de grandes concessions, l'Angleterre entend continuer à exercer le contrôle, la prépondérance, la toute-puissance maritimes. A cet effet, elle se porte, dans ses alliances, du côté qui lui paraît le plus favorable à sa fin; la maîtrise des mers. Le fonctionnement et les destinées de „l'équilibre des puissances" dépendent de l'Angleterre, puissance maritime.

Telle était déjà la politique d'Henry VIII (Cui adhaereo, praeest), d'Elisabeth, de Jacques I, — alors que cependant l'Angleterre n'avait encore que peu de possessions et une faible puissance navale. Cromwell et Charles II accentuèrent cette politique en présence de l'importance maritime naissante et croissante de la France et des Pays-Bas. Guillaume III d'Orange y prêta un concours bénévole pendant l'union politique de la Hollande et de l'Angleterre, comme en témoigna la Paix d'Utrecht. Pendant 150 années, l'Angleterre fut ainsi quasi-constamment en guerre, entravant autant que possible le commerce d'outremer des nations plus faibles et des neutres, — système dont le bombarment de Copenhaque et la capture de toute la flotte danoise marquèrent un point culminant et auquel les guerres napoléonniennes valurent l'apogée et le triomphe. L'Angleterre avait pratiquement conquis le monopole du commerce maritime, qu' exprimait le „Rule Britannia".

Toutefois, le sentiment du droit des autres nations se révolta et bientôt elles ripostèrent par des mesures douanières entravant ou prohibant l'importation des produits anglais.

Au cours du 10e siècle, la politique traditionnelle de l'Angleterre fut activement poursuivie par Lord Palmerston: elle répondait aux inté-

rêts de l'aristocratie anglaise, à qui un empire colonial sans cesse accru fournissait un fructueux emploi des aptitudes et des activités de ses cadets.

Mais le régime aristocratique touchait à son déclin. La bourgeoisie exprimait ses intérêts et ses exigences par des porte-paroles dont les plus puissants furent Richard Cobden et John Bright. Ceux-ci mirent courageusement en évidence le mensonge de la politique mégalomane et impérialiste, dont ils contestaient la nécessité pour la prospérité de l'Angleterre. „La protection du commerce par une flotte de guerre, disait en substance Cobden, a la même signification que la protection des industries par les douanes. Ce dont le commerce et l'industrie d'un pays ont besoin, c'est de la sécurité. Or, les côtes de l'Angleterre, de même que nos possessions d'outre-mer sont à l'abri des entreprises des pirates. Il y règne tout l'ordre et la sécurité souha itables. Le commerce et l'industrie de l'Angleterre vivent du bon-marché de ses produits. C'est ce bon-marché qu'il s'agit de „protéger". Le temps où on contraignait par la force les colonies à absorber les produits métropolitains est passé et, d'ailleurs, notre commerce avec les Etats-Unis n'a jamais été plus florissant que depuis la Déclaration de l'Indépendance.... De plus, les autres pays résistent à notre poussée commerciale par des droits de plus en plus élevés et nous nous faisons de ces pays, par nos abus de puissance maritime, des ennemis redoutables. Il en résulte la nécessité d'un accroissement constant de cette puissance, de nouvelles dépenses de guerre, de nouvelles charges pour l'industrie, sous forme d'impôts, un accroissement de nos prix de revient et un affaiblissement de l'industrie et du commerce anglais sur les marchés étrangers. C'est donc une réduction des dépenses militaires qu'il faut aux vrais intérêts anglais, sans oublier une révision de tout le droit maritime pratique par l'Angleterre; car la meilleure protection du commerce, c'est le respect de la propriété privée sur mer.

Ces considérations de Cobden faisaient grande impression, qu'accentuaient encore les démonstrations de Bright relativement aux dépenses de guerre de l'Angleterre depuis 150 années, dépenses dont les résultats les plus clairs avaient été une suspension des réformes intérieures les plus urgentes et un formidable système d'avantages matériels pour l'aristocratie anglaise. La coalition d'un traditionalisme outrancier et des intérêts particuliers en cause fut cependant si puissante que Cobden et Bright ne furent vraiment écoutés qu' après la mort de Palmerston. Ces hommes n'étaient pas parvenus à empêcher la guerre de Crimée; mais ils empêchèrent l'intervention anglaise dans la Guerre de Sécession, une déclaration de guerre à la France en 1860 à propos de la Savoie et une guerre avec la Prusse en 1864 à propos du Schleswig-Holstein. Bright avait pu déclarer l'ancienne politique de la balance

o f p o w e r s „aussi bonne que morte" et, de fait, l'Angleterre s'abstint en 1866 et en 1870. Disraeli s'efforça de reprendre cette politique. Gladstone et Salisbury la répudièrent. Il appartenait à Sir Edward Grey de la remettre en honneur et en oeuvre.

Sans entrer dans les détails, il y a donc lieu de faire ressortir, à propos de l'effroyable guerre présente, que l'Angleterre n'a jamais appliqué qu'une moitié des principes de Cobden et de Bright. Elle rejeta le système des droits d'entrée et des primes d'exportation, mais non l'ensemble des moyens propres à conserver sa maîtrise absolue des mers, à consolider sa prépondérance politique et à lui permettre de nuire au commerce maritime des autres. Et, encore, ne faut-il pas oublier que lorsque la concurrence de l'Allemagne se fit sentir pour de nombreux articles dont l'Angleterre avait eu le monopole de fait, on assista à l'effort prohibitionniste de Chamberlain, soutenu par une partie fort importante de l'opinion anglaise en vue de la constitution d'un vaste empire économique fermé et monopolisé.

Lorsque l'Allemagne voulut se constituer un domaine colonial et une flotte pour le protéger, l'Angleterre pratiqua vis à vis d'elle, sous la forme de l'„encerclement", sa politique traditionelle. Et lors de l'affaire du Maroc, Sir Edward Grey, affirmant à nouveau la volonté anglaise, s'opposa à ce que l'Allemagne acquit sur la côte occidentale d'Afrique un port de ravitaillement et de refuge — sans protester d'ailleurs contre des acquisitions allemandes à l'intérieur de l'Afrique. Lloyd George déclara approuver cette politique. On permettait à l'Allemagne des colonies, mais on ne lui accordait pas le droit à la sécurité!

Car, l'Angleterre n'a jamais renoncé à menacer le commerce maritime. La preuve en est que jamais une suggestion relative à la réforme des droits de la guerre maritime n'a été accueillie par ses hommes d'Etat. Déjà en 1861, John Russell avait exposé que grâce aux droits de blocus, de visite et de prise, l'Angleterre pourrait profiter de la première guerre pour ruiner le commerce des neutres et affirmer définitivement non seulement sa suprématie navale mais sa suprématie commerciale. Depuis 20 ans, de nombreux articles de presse et des expressions de pensée d'amiraux britanniques démontrent la persistance de cet „esprit piratique" — dont les circonstances de la Déclaration de Londres furent la manifestation caractéristique, dûe à la Chambre des Lords.

Le seul droit de guerre maritime et les seuls tribunaux compétents sont ceux qui conviennent à l'Angleterre. C'est pourquoi l'Allemagne avait besoin d'une flotte de guerre: d'où la guerre actuelle de l'Angleterre à l'Allemagne — que Lord Morley, biographe de Cobden, et G. M. Trevelyan, biographe de Bright, refusèrent d'approuver.

Ainsi donc, concluez-vous, pour éviter le retour du terrible événement actuel, il ne suffira pas du libre échange colonial; il faudra beaucoup

plus: le remplacement de l'hégémonie maritime d'une nation par une entente internationale assurant la protection de la propriété privée sur mer. Et alors, on pourra supprimer toutes les flottes de guerre et les remplacer par une simple flotte internationale de police contre les entreprises perturbatrices éventuelles."

Telle est bien, je pense, Monsieur le Professeur, la substance de votre exposé.

Je ne doute guère qu'une réponse autorisée y soit faite, pour ce qui concerne les circonstances, particulières à l'Angleterre, qui l'ont engagée à persister dans sa politique de militarisme naval et de suprématie maritime, nonobstant l'influence exercée par Cobden, Bright et Peel.

Je crois avoir à me borner, pour ma part, à considérer dans ses seuls aspects généraux la question telle que vous la posez et je fais immédiatement remarquer que le Monde a un intérêt capital et des raisons majeures de désirer ou de vouloir que la suprématie navale soit exercée par une nation libre échangiste. C'est un axiome politique, presqu'un truisme. Evidemment, il ne faut pas se dissimuler que depuis 1897, le libre-échangisme anglais a manifesté d'inquiétantes hésitations et compromissions dans la politique tant intérieure ou extérieure; il faut reconnaître toutefois que l'Angleterre est restée la seule grande nation libre-échangiste.

Au surplus, le Monde n'a pas eu à se plaindre, depuis bien plus d'un demi siècle, de la façon dont l'Angleterre a exercé sa suprématie navale, pour ce qui concerne la liberté et la police des mers, le respect et la protection de la navigation commerciale. On a très généralement considéré sa puissance et son action prépondérantes avec confiance et sympathie: car non seulement le fait, mais aussi l'esprit libre-échangistes, même unilatéraux, même occasionnellement hésitants, influent favorablement sur les sentiments, les idées et, partant, sur les relations des peuples.

Toutefois, si la politique anglaise avait sombré, ou devait sombrer, dans le „Chamberlainisme", tendant à retrancher du Monde un immense domaine économique et à y exercer un impérialisme protectionniste et militariste, les autres peuples auraient, à mon avis, pour se coaliser contre cette gigantesque entreprise britannique de monopole et de spoliation, des raisons et des intérêts majeurs, analogues à ceux auxquels ils ont obéi en se coalisant contre la présente entreprise germanique de conquête et de domination économiques [1]).

---

[1]) Je sais, Monsieur le Professeur, que vous protesterez contre cette expression et que vous lui opposerez mon admission antérieure que l'Allemagne veut „une place assurée au soleil". Mais l'observation très objective des faits et des états d'esprit m'a convaincu que l'attitude de l'Allemagne procède à la fois d'un sentiment légitime,

Car les nations n'ont pas le droit d'entraver par la force, sous quelque forme qu'elle intervienne, les échanges entre des populations dont les unes disposent de trop et dont les autres disposent de trop peu de certaines choses nécessaires à leur existence, à leur bien-être et, partant, à leurs loisirs et à leur ascension intellectuelle et morale. Tel sera le principe fondamental du droit international, lorsque celui-ci se sera élevé jusqu'à ne faire plus qu'un avec la justice internationale.

Je sais que mon opinion en ce qui concerne les intérêts vrais et l'attitude utile des nations, aussi bien vis à vis d'une eventuelle tentative impérialiste britannique que vis à vis de l'actuelle tentative impérialiste germanique, ne sera partagée, au moment présent, que par une infime minorité de mes compatriotes et de leurs amis; mais ce ne m'est pas un motif suffisant de ne pas l'avoir et de ne pas l'exprimer. Ce que j'ai dit s'applique d'ailleurs à la France, qui n'avait pas le droit de s'emparer par la force d'une portion étendue du globe, — jusque là ouverte, librement ou égalitairement, à l'activité des entrepreneurs ou trafiquants de toutes les nationalités, — et d'„exploiter" ces contrées et leurs populations par le moyen de monopoles ou quasi-monopoles. On conçoit l'irritation qu' ont fait naître ailleurs pareils agissements et il est à remarquer que l'Allemagne s'est efforcée d'appliquer à ses colonies un régime économique plus libéral.

Si les grandes nations coloniales libre-échangistes étaient „deux" — et si leur libre-échangisme tant métropolitain que colonial était bien éprouvé — le Monde aurait toutes raisons de souhaiter que le sceptre des mers soit tenu conjointement par elles deux; leur entente à ce sujet serait d'ailleurs tellement facile et probable que les autres nations n'auraient même pas à ce préoccuper d'un effort en vue de la réalisation de ce vœu.

Et si toutes les grandes nations coloniales étaient libre-échangistes, il n'y aurait plus lieu à aucune hégémonie navale; elles en arriveraient, tout naturellement, à organiser de commun accord cette flotte internationale de simple police que vous préconisez, très justement selon moi, en vue d'assurer la liberté des mers, la sécurité du commerce et le respect de la propriété privée navigante. Il se fait donc que votre suggestion doit fatalement se produire à la suite de celles de l'instauration du libre-échange colonial et de l'accomplissement d'un grand pas dans la voie du libre-échange métropolitain — qui restent les points de départ et le fondement de toutes autres réformes civilisatrices de na-

---

le besoin de sécurité économique et d'un principe faux: celui de la création de cette sécurité par la conquête de la force. De là, ce qui s'est passé il y a 8 mois et l'état de choses d'aujourd'hui. Il était passible, et il est encore passible aujourd'hui de tout arranger et concilier par la liberté commerciale.

ture à réaliser la liberté, la bonne entente, la sécurité et la paix des peuples.

Puisqu'il s'agit des droits internationaux, permettez-moi, Monsieur le Professeur, de vous demander si vous pensez qu'il puisse jamais exister un droit international, solide et stable, soit entre des nations protectionnistes, soit entre des nations belligérantes.

....

Il semble, en somme, que le droit international, entre nations protectionnistes, est une conception artificielle et un fait précaire; que l'institution d'un „droit international de la guerre" est condamnée à disparaître; que les hommes n'ont rien à espérer de ce côte et, bien au contraire, qu'ils ont tout à redouter de l'avenir; qu'il n'y aura jamais de solide et de permanent qu'un „droit international de la paix" et qu'il ne peut y avoir de paix entre les nations que par la suppression de leurs frontières artificielles, mettant obstacle à l'accomplissement des lois de la nature.

L'abolition de ces frontières aura lieu fatalement car la loi du progrès humain est suprême et incoercible. Les progrès doivent se réaliser normalement dans la paix et par les idées, faute quoi ils finissent par se réaliser par la force et dans la guerre. Tel est peut être le secret de toute l'Histoire, — qui serait un Sphinx en somme assez débonnaire, puisqu'il laisserait à l'Humanité le choix entre deux solutions de l'énigme de ses destinées.

Je termine, Monsieur le Professeur, en faisant remarquer que les guerres de religion ont été terminées par le Traité de Munster; qu'il est à peu près certain que les guerres de dynastie ont fait leur temps également; que les soi-disant „guerres de races" et autres conflits d'origine sentimentale ne pourront plus — et n'ont d'ailleurs plus pu — être déchainée entre nos peuples occidentaux, sans que les sentiments se trouvent exaspérés par des antagonismes d'intérêts. S'il devait s'en produire encore, les guerres de l'avenir seraient économiques, c'est à dire des conflits d'intérêts matériels — qui resteront toujours les intérêts fondamentaux et fort longtemps les intérêts dominants.

Le moyen d'éviter le retour de la guerre se confond avec l'œuvre de réalisation des conditions naturelles de la paix, dont l'article premier et fondamental est la solidarisation des intérêts économiques internationaux.

Je me flatte de l'espoir que nous serons tout à fait d'accord et je vous présente, Monsieur le Professeur, l'expression de mes sentiments les plus distingués,

HENRI LAMBERT.
industriel à Charleroi (Belgique).

Réponse du Professeur Dr. L. Brentano.

München, den 11 März 1915.

Monsieur Henri Lambert, London.

Sehr geehrter Herr!

Ich danke Ihnen für Ihren Brief, sowie für Zusendung Ihres Artikels im *Nieuwe Rotterdamsche Courant.* Ich erachte es für notwendig auf den letzteren zu antworten.

Denn in einem Punkte sind wir einer Meinung. Genau so wie zur Zeit des alten Merkantilismus die Kriege eines der Mittel waren, durch welches die Völker das wirtschaftliche Uebergewicht über einander zu erlangen bestrebt waren, werden Kriege und andere Gewaltmittel stets zur Anwendung kommen, solange die Völker sich durch Zölle, Ausführprämien und Frachttarife die Absatzmärkte zu versperren suchen. Ohne Freihandel keine Aussicht, die Wiederkehr von Kriegen zu verhindern. Dass zum Freihandel auch die Anerkenming des Privateigenthums zur See und der Verzicht auf ausschliesliche Beherrschung der See durch eine einzelne Nation gehört, hat Richard Cobden schon zur Genüge dargetan. Hätte England auf den Anspruch auf ausschliesliche Seeherrschaft verzichtet, so wäre es vielleicht gar nicht zu dem gegenwartigen Kriege gekommen. Sollten Sie dem nicht selbst zustimmen, so kenne ich viele Männer, selbst in England, die ebenso denken wie ich.

Aber wenn ich darauf verzichte, Ihnen in den öffentlichen Blättern zu antworten, so würde ich es doch für angebracht halten und Ihnen dafür dankbar sein, wollten Sie diese meine Antwort in einer Brochüre veröffentlichen.

In vorzüglicher Hochhaltung
Dr. LUJO BRENTANO
Professor an der Universität München.

IV. DÉVELOPPEMENT DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE.

DIE INTERNATIONALE KOOPERATION ALS GRUNDLAGE EINER INTERNATIONALEN RECHTSPFLEGE.

VON

DR. ALFRED H. FRIED, OESTERREICH.

Es war die ursprüngliche Auffassung des Friedensproblems, die den Krieg unvermittelt durch das Schiedsgericht, das Verfahren der Gewalt durch das des Rechts ersetzen wollte. Das Gewaltverfahren ist jedoch eine Folge des die zwischenstaatlichen Beziehungen beherrschenden Gewaltzustandes; der Krieg ist kein Zustand an sich, sondern das Symptom eines Zustandes, der internationalen Anarchie. Symptome lassen sich nicht ändern, ohne dass man ihre Ursachen geändert hat. Will man an Stelle des Krieges die Streitlösung durch das Recht setzen, muss man vorerst den Zustand der internationalen Anarchie durch den Zustand einer internationalen Ordnung ersetzen. Auch das Rechtsverfahren ist ein Symptom.

Die einseitige Herstellung und Entwicklung von Rechtseinrichtungen mit der Absicht, die Gewaltanwendung bei zwischenstaatlichen Konflikten auszuschalten, wird daher solange ein vollkommenes Ergebnis nicht zeitigen, als nicht die Staatenbeziehungen in ein von Rechtsgrundsätzen beherrschtes System gebracht sind. Das rechtliche Streitverfahren muss, um wirksam zu sein, einen festen Unterbau haben, der in

der Organisierung der normalen Lebensgemeinschaft der Staaten erblickt wird. Der Konflikt ist der anormale Zustand. Es geht nicht an, gerade für diesen Ausnahmefall Regeln zur Anerkennung bringen zu wollen, die im normalen Nebeneinanderleben keine Geltung haben. Es ist ja klar, dass man in diesem Ausnamefall das Uebel am besten wahrnimmt und deshalb auf Abhilfe bedacht is. Wer aber ernten will, muss säen. Das Rechtsverfahren Konflikten gegenüber, die aus der Anarchie geboren sind, muss versagen.

Ich habe schon a.a.O [1]) geschrieben:

„Es kann nicht heissen, an Stelle der Gewaltentscheidung ist die Rechtsentscheidung zu setzen.... Es handelt sich nicht darum, Folgen zu beseitigen, ohne dass eine Aenderung ihrer Ursachen vor sich gegangen ist; demnach nicht darum, Rechtseinrichtungen zu schaffen, um dadurch Staatenkonflikte beizulegen, *sondern vielmehr darum, den Charakter der Konflikte so umzugestalten, dass diese durch Rechtseinrichtungen beilegbar werden*".

Nicht das Instrument also, das Objekt ist zu ändern. Die Umge staltung des Charakters der Konflikte vollzieht sich durch die Umgestaltung der Anarchie zur zwischenstaatlichen Ordnung. Wer den Krieg beseitigen will, muss mithelfen an dem Ausbau und an der Beschleunigung eines Staatensystems, das diese Ordnung mit sich bringt.

Das zu erstrebende Staatensystem braucht in keiner

---

[1]) Siehe meine "Kurze Aufklärungen über Wesen und Ziel des Pazifismus", Berlin 1914 und "Die Grundlagen des revolutionären Pazifismus" Tübingen 1908.

Weise identisch zu sein mit jenen utopischen Plänen der "Konstruktionisten", d.h. jener Weltverbesserer, die soziale Entwicklungen nach technischen Methoden konstruieren wollen. Nicht von einem „Weltstaat", von „Vereinigten Staaten Europas", von „Föderation" ist dabei die Rede. Ein System, das die Anarchie beseitigt und Ordnung in die Beziehungen der Staaten bringt, braucht keineswegs so weit zu gehen, dass es die Nationen aufheben und in einem sogenannten Menschheitsverband vereinigen muss, die Selbständigkeit der Staaten beseitigt und eine Zentralgewalt schafft. Wären dies die unbedingten Voraussetzungen der zwischenstaatlichen Organisation, dann müsste man bei dem gegenwärtigen Stand der politischen Entwicklung an der Möglichkeit ihrer Verwirklichung verzweifeln. Alle diese Konstruktionen sind heute und auf absehbare Zeit unerreichbar. Aber wohl vereinbar mit den heutigen internationalen Verhältnissen, ja sogar durch sie bedingt, ist ein Staatensystem, das unabhängige Staaten freiwillig vereinigt zur gemeinsamen Vertretung ihrer gemeinsamen (und endlich als gemeinsam erkannten) Interessen. Wenn hierbei im gewissen Umfang eine Einschränkung der staatlichen Selbständigkeit eintritt, was ja bei jedem Interessenverband notwendig der Fall ist, so hebt dies die Selbsständigkeit nicht auf, sondern gestattet nur dem einzelnen Staate sie nutzbringender zu verwerten als dies im Zustande der unbeschränkten Anarchie der Fall ist. *Es findet lediglich ein Austausch eigener Macht gegen Pflichten der Andern statt.* In einem solchen System werden die Staaten in erhöhtem Maasse und

leichter ihre Lebensbedingungen erfüllen und mit geringerem Kräfteaufwand als bisher, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, ihren Bestand sichern.

Ein Staatensystem dieser Art, das ich, auf Europa beschränkt, als *„Zweckverband Europa"* bezeichnet habe (womit ich nicht sagen will, dass es nicht auch als „Weltzweckverband" gedacht werden kann) ist heute bereits möglich. Es wäre nicht erst aus der Luft zu holen, es braucht nicht erst „konstruiert" zu werden, wie die Weltstaat-Schmiede dies tun, es ist lediglich aus den bereits heute vorhandenen, und vielfach stark entwickelten lebendigen Ansätzen und Keimen aufzuzüchten und bewusst zu regulieren.

Ich habe an anderer Stelle [1]) das Kriterium der sozialen Utopie dargelegt und gefunden: „Ein soziales Projekt ist utopisch, sobald es die Anwendungen der technischen Methode zur Voraussetzung hat, sobald es eine *Konstruktion* bedingt und nicht ein natürliches Wachstum. Ein soziales Projekt ist n i c h t utopisch, sobald es die Beeinflussung eines natürlichen Entwicklungsganges zur Voraussetzung hat, sobald es einen sozialen Zustand *nicht konstruieren, sondern wachsen lassen will"*.

Bei einem Staatenzweckverband sind diese Bedingungen vollständig gegeben. Hier ist nichts zu erschaffen. Das Zweckverbandwesen war in der Welt vor dem Kriege schon stark entwickelt. Mannigfaltig sind die Materien der schon bestehenden Zweck-Abkommen, und die durch sie organisierten zwischenstaatlichen

[1]) Siehe das Kriterium der sozialen Utopie in meinem "Handbuch der Friedensbewegung" 2. Auflage, Bd. I, S. 117 u. F.

Lebensbedürfnisse. Zahlreiche Einzelabkommen von Staat zu Staat, Gemeinschaftsabkommen mehrerer Staaten und sogar Weltabkommen, die sich mit der Regelung des Verkehrs, des Handels, des Privatrechts, der Polizei, der Wissenschaft, Sozialpolitik, Gesundheitspflege, Landwirtschaft und anderer Dinge befassen, sind bereits vorhanden. Eine ganze Anzahl internationaler Zentralstellen, die der Durchführung und Entwicklung dieser Abkommen dienen, sind in Wirksamkeit, die Ansätze einer *überstaatlichen Verwaltung* sind darin erkennbar. Der Krieg selbst vermochte diese Einrichtungen nicht zu vernichten. Durch ihn wurden sie nur örtlich gestört, aber in ihrem Wesen nicht erschüttert. Ein Beweis, welches Bedürfnis mit ihnen erfüllt wurde und welche Lebenskraft jenen Einrichtungen innewohnt. Nach dem Kriege dürften die mächtig sich geltend machenden Lebensbedürfnisse alle diese Einrichtungen nur noch stärken und vermehren.

Doch handelt es sich hier nur um Ansätze, um Einzelversuche. Die Förderung wird darin liegen, das Vorhandene zusamenzufassen, es in ein System zu bringen. Dann werden sich erst die wohltätigen Folgen mit vollem Nutzeffekt geltend machen. Aus den zerstreuten Zweckabkommen ist der Zweckverband zu bilden, der Welt-Zweckverband oder, wie ich es vorerst für richtiger halte, der „Zweckverband Europa". Vielleicht beide konzentrische Verbände gleichzeitig.

Es sind aber nicht nur die lebenskräftigen Ansätze für einen solchen „Staatenzweckverband" vorhanden, sondern auch ein erfolgreiches und ermutigendes Bei-

spiel. Seit dem Jahre 1889 — seit 27 Jahren also — ist die westliche Halbkugel in dem Staatenverein der pan-amerikanischen Union organisiert. Im Jahre 1889 von dem amerikanischen Staatssekretär James G. Blaine durch Zusammentritt der I. pan-amerikanischen Konferenz ins Leben gerufen, hat der Zweckverband der einundzwanzig Republiken der neuen Welt auf weiteren vier Konferenzen, deren letzte 1910 stattfand, sich dauernd ausgestaltet. (Die V. pan-amerikanische Konferenz hätte im Herbst 1914 stattfinden sollen, wurde jedoch wegen des europäischen Kriegs vertragt). Die Beratungen und die Ergebnisse jener Regierungs-Konferenzen umfassen das gesamte Gebiet des ausserpolitischen Verkehrs der amerikanischen Staaten. Sie dienten zu Erweiterung und Regelung des inter-amerikanischen Eisenbahn- und Schiffahrtwesens, sie regelten den Hafenverkehr, das Zoll-, Konsular-, Sanitäts-, Fremden- wie das Münz-, Mass- und Gewichtswesen, vereinbarten Bestimmungen über die Auslieferung, über das amerikanische Privat- und öffentliche Recht, über den Schutz am geistigen Eigentum, organisierten interamerikanische wissenschaftliche Unternehmungen, Studienreisen von Volk zu Volk, Austausch von Professoren und Studenten, förderten den gegenseitigen Unterricht in den Sprachen des amerikanischen Kontinents und legten ganz besonderes Gewicht auf die Förderung des wechselseitigen Handels.

Die pan-amerikanische Union besitzt in Washington eine Zentralstelle in dem *pan-amerikanischen Bureau*, das von der Staatengemeinschaft erhalten wird. Die in

Washington beglaubigten Botschafter und Gesandten der amerikanischen Staaten bilden den Verwaltungsrat des Bureaus, an dessen Spitze der jeweilige Staatssekretär der Vereinigten Staaten steht. Die Botschafter und Gesandten vereinigen sich allmonatlich zur Erledigung der laufenden Angelegenheiten, mit deren Durchführung das unter der Leitung eines Direktors stehende Bureau bestimmt ist. Das pan-amerikanische Bureau ist somit der Mittelpunkt und das ständige Aktionszentrum des Zweckverbandes Amerika.[1]).

Ist dieser Zweckverband in erster Linie nur dazu bestimmt, die Angelegenheiten des normalen Lebens der darin organisierten Staaten zu regeln, so wirkt er naturgemäss auch auf deren politisches Leben ein. *Er gibt ihren Konflikten bereits jenen veränderten Charakter, der eine vernunftgemässe Lösung unter Ausscheidung von Gewalt in der Regel ermöglicht*, und bei weiterer Entwicklung jener Organisation immer mehr sichern wird. Es ist dies jene Erscheinung, die man heute als den praktischen Pan-Amerikanismus bezeichnet. So ist es als ein Ergebnis der pan-amerikanischen Zusammenarbeit zu bezeichnen, dass die Vereinigten Staaten im Verein mit Mexiko den fünf zentral-amerikanischen Republiken, die sich seit Jahrzehnten in fortwährenden Kriegen zerfleischten, im Jahr 1907 zur Errichtung einer zentralamerikanischen Staatenorganisation helfen konnten, die tatsächlich in dem zehnjährigen Zeitraum ihres Bestandes auf jene vulkanischen durch-

---

[1]) Näheres über den Umfang des Pan-Amerikanismus, insbesondere der bisherigen pan-amerikanischen Konferenzen und der Tätigkeit des pan-amerikanischen Bureaus siehe in meinem Buch "Pan-Amerika", Berlin 1910.

wühlten Staaten pazifizierend gewirkt hat. Als im Jahr 1910 Argentinien und Bolivien über die Anerkennung eines Schiedsurteils in einen Streit gerieten, der den Krieg befürchten liess, gelang es der Vermittlung einiger Staaten der pan-amerikanischen Union, den Konflikt zum friedlichen Ausgleich zu bringen. Dasselbe war 1911 der Fall bei einem gefährlichen Konflikt zwischen Columbia, Ecuador und Peru. Den Vereinigten Staaten mit Hilfe einiger südamerikanischen Staaten gelang es, den Konflikt zu beseitigen. Ebenso wurde der sogenannte Alsop-Streit zwischen den Vereinigten Staaten und Chile, der sehr gefährliche Formen angenommen hatte, durch die Vermittlung einiger pan-amerikanischen Regierungen freundschaftlich beigelegt.

Die Regierung der Union, die im Rahmen der panamerikanischen Arbeit ihr Hauptbestreben darauf legt, den Verdacht zu entkräften, als handle es sich ihr dabei um politische Vorherrschaft, hat die Bildung eines südamerikanischen Staatenkonzerns, der sich aus den politisch am meisten entwickelten Staaten des lateinischen Amerika zusammensetzt, aus Argentinien, Brasilien, Chile — den sogenannten *A-B-C-Staaten* — selbst angeregt, um in ernsten Fällen mit diesen berufenen Vertretern des lateinischen Pan-Amerikanismus gemeinsam operieren zu können. Diese Errichtung des A-B-C-Konzerns hat sich bereits praktisch bewährt, als die Vereinigten Staaten 1914 infolge der als Représaille erfolgten Besetzung von Verakruz mit Mexiko beinahe in einen Krieg verwickelt wurden. Diesen hat die angebotene Vermittlung Argentiniens, Brasiliens und Chiles verhindert. Der Vertrag von Niagara-

falls (Mai 1914) hat den Konflikt beseitigt. Und neuerdings hat der Pan-Amerikanismus der gefährlichen Entwicklung der mexikanischen Angelegenheiten ein Ziel gesetzt, indem die Vereinigten Staaten and das A-B-C-Konzern, diesmal unter Hinzuziehung von Bolivien, Guatemala und Uruguay, die Anerkennung der de facto Regierung des Generals Carranza herbeiführten. Mit Recht sagt der Direktor des pan-amerikanischen Bureaus in Washington, John Barrett, in einer kürzlich erschienen Veröffentlichung: „es ist meine feste Ueberzeugung, dass die Vereinigten Staaten in einen langen und undankbaren Krieg mit Mexiko verwickelt wären, wenn der Einfluss der pan-amerikanischen Union nicht vorhanden gewesen wäre."

Der europäische Krieg hat die Gemeinschaftstendenz der amerikanischen Staaten in ungeheurem Masse gestärkt. Alle Nachrichten, die herüberdringen, alle Veröffentlichungen, die uns darüber zu Gesicht kommen, sprechen von einem mächtigen Aufschwung des Panamerikanismus, der namentlich während der im Dezember vorigen Jahres in Washington stattgehabten zweiten wissenschaftlichen panamerikanischen Konferenz zum Ausdruck kam, auf der gegen tausend der hervorragendsten Gelehrten Ganz-Amerikas, die Vertreter der geistigen Elite der andern Halbkugel, anwesend waren. Ist es die Erkenntnis des fehlerhaften Systems, das die europäische Katastrophe zeitigte, ist es das Verlangen, die Hemmungen des europäischen Handels, die voraussichtlich jahrelange Störung des europäischen Geldmarkts durch eigene Kräfte zu ersetzen, oder das Streben, die den amerikanischen Staa-

ten von seiten eines europäischen Siegers drohenden Gefahren durch festen Zusammenschluss rechtzeitig vorzubeugen? In jedem Fall ist die Tatsache von Wichtigkeit, dass Pan-Amerika daran ist, die Monroe-Lehre der Vereinigten Staaten zu einem internationalen politischen Prinzip des ganzen Erdteils zu erheben. Wie es auch sei: während Europa verblutet, lebt Amerika auf. Erschreckt über das Beispiel Europas suchen die jungen Staaten jenseits des Ozeans das Prinzip des friedlichen Zusammenlebens zu organisieren. Das ist eine der Folgen des europäischen Krieges, auf die nicht nachdrücklich genug hingewiesen werden kann. Hier erhebt sich dem entkräfteten, in Hass sich verzehrenden Europa gegenüber ein ganzer, durch Vernunft und ernsten Friedenswillen geeinter Kontinent, der im Besitz der Wohlfahrt, die der Friede gibt, die Führung der Welt an sich zu reissen droht. Schon vor dreizehn Jahren hat der belgische Staatsminister Beernaert auf der XI. interparlamentarischen Konferenz die mahnenden Worte gesprochen: „Europa legt vielleicht für all dies nicht genügend Aufmerksamkeit an den Tag. Es möge nicht vergessen, dass es einer jungen, unternehmenden Welt gegenübersteht, deren Entwicklung sich durch Riesenschritte auszeichnet, die nicht die aufgehäuften, finanziellen Verpflichtungen unseres alten Kontinents besitzt, und auf der nicht die wahrhaft ausschweifende Last unserer militärischen Organisation liegt. Caveant consules". Europa hat nicht auf die Mahnung gehört. Wird es jetzt, am Rande des Abgrundes, klüger geworden sein? Wird es endlich aufhören, mit seinen nur dem Krieg dienenden Allian-

zen, mit seiner Politik der Vernichtung, die zur Verelendung und zur Unkultur führt, und wird es endlich den Weg beschreiten, den das junge Amerika ihm zeigt, den Weg der Staatenverbindung zur Erreichung höheren Gedeihens, der Wohlfahrt und des Glückes, zu dem es durch Bildung eines „Zweckverband Europa" gelangen kann?

Schon 1910 habe ich in meinem Buch „Pan-Amerika" auf die Bedeutung der pan-amerikanischen Union und die Notwendigkeit einer Nachahmung in Europa hingewiesen. Damals schrieb ich auch: „Vielleicht ist gerade jetzt der Zeitpunkt gekommen, den Vorschlag zur Schaffung einer pan-europäischen Union, oder, wie es besser genannt wird, eines „Zweckverband Europa" in den Vordergrund der Erörterungen zu stellen, wir stehen vor einer entscheidenden Wendung in der europäischen Politik. Wenn die anglo-deutsche Verständigung zustande kommt, ist Europa reif und bereit zur Kooperation, ist der Friede auf diesem Erdteil dauernd gesichert. Das wäre der Zeitpunkt, wo eine erleuchtete Regierung eines grossen Staates zum Sammeln blasen und die zerwühlten und zerrüteten Verhältnisse auf diesem alten Kulturboden dadurch völlig sanieren könnte".

Vergeblich! Europa rannte in den Krieg hinein. Und es ist furchtbar, eine Mitteilung lesen zu müssen, die John Barrett kürzlich veröffentlicht hat. Sie lautet: „Erst kürzlich benachrichtigte mich einer der hervorragendsten Männer Grossbritanniens, dass bei einer Sitzung des britischen Kabinetts einer der Teilnehmer unter Zustimmung aller Anwesenden die Bemerkung

machte, es sei seine feste Ueberzeugung, *dass es niemals zu einem europäischen Kriege gekommen wäre, wenn in einer der europäischen Hauptstädte, in London, Paris, Berlin oder Wien, eine pan-europäische Union seit langer Zeit errichtet und auf der gleichen Grundlage organisiert und geleitet gewesen wäre, wie die pan-amerikanische Union in Washington.*"

Diese Erkenntnis kommt zu spät. Der europäische Krieg ist nicht mehr ungeschehen zu machen. Aber seine eindringliche Lehre sich zunutze, die Versäumnisse von früher gut zu machen, wird jetzt zur heiligen Pflicht. Die Gründung eines Staatenzweckverbandes auch in Europa, wird jetzt eine gebieterische Notwendigkeit.

Natürlich darf die zu schaffende europäische Organisation das amerikanische Vorbild nicht sklavisch nachahmen wollen. Sie muss, um Erfolg zu haben, den besonderen europäischen Verhältnissen angepasst werden. Es sind nicht nur die „verfallenen Schlösser und Basalte", die Europa von Amerika unterscheiden. Es sind die Trennungen durch Tradition, Rasse, politische Institutionen, die sich geltend machen. Hierzu kommen die wechselseitigen Beziehungen, die zwischen den Staaten Europas unverhältnismässig reger sind als zwischen den amerikanischen Republiken mit ihren sich notwendig anschliessenden vermehrten Reibungen, Vorurteilen und Gehässigkeiten. Eine grössere Menschenmasse wohnt hier auf einem viel kleineren Gebiet zusammen. Das sind Tatsachen, die die Schwierigkeiten zeigen, aber auch die umso grössere Notwendigkeit, zu ihrer Ueberwindung zu gelangen. Diese

Schwierigkeiten sprechen geradezu für die Notwendigkeit der Errichtung des „Zweckverband Europa".

Die Organisationsabweichungen gegenüber der panamerikanischen Union sind spätere Sorgen. Wenn erst die Errichtung im Grundsatz beschlossen sein wird, werden die Einzelheiten rasch festgelegt werden können. Vielleicht wird man die *pan-europäischen Konferenzen* in Rücksicht auf die verwickelten Verhältnisse und den regeren Verkehr in Europa in kürzeren Zwischenräumen abhalten müssen als die pan-amerikanischen, die jetzt alle vier Jahre zusammentreten. Vielleicht wird man das pan-europäische Bureau, das in einem neutralen Land erstehen soll, (ich würde seine Errichtung auch in einer nicht neutralen Landeshauptstadt, etwa mit alle fünf Jahren wechselndem Sitz für wünschenswert erachten) gleich umfangreicher organisieren müssen. Das zu beschliessen wird die Aufgabe der ersten zu diesem Zweck einzuberufenden europäischen Konferenz sein.

Dieser Zweckverband Europa, der die unpolitischen Angelegenheiten der europäischen Staaten fördern soll, würde unzweifelhaft dazu beitragen, dass sich Europa auch politisch findet. Ohne die Unabhängigkeit der beteiligten Staaten zu berühren, würde er sie an die ständige friedliche Zusammenarbeit gewöhnen, würde er sich ausbreiten und die Organisation, die für die Regelung der normalen Lebensangelegenheiten geschaffen ist, auch in den unnormalen Augenblicken des Lebens, in der Stunde der Konflikte, zur Geltung kommen lassen. Er würde jenes „sympathische Milieu" schaffen, das den Willen zur friedlichen Lösung von Konflikten

begünstigt, er würde, wie in Amerika, Kriegen vorbeugen, ausgebrochene Kriege durch Vermittlung abkürzen und schliesslich den Charakter der Konflikte so gestalten, dass sie durch Rechtseinrichtungen lösbar werden. Einem solchen Zweckverband, der in Amerika die Einrichtung der kooperativen Führung gezeitigt hat, wie sie in dem Konzern der A-B-C-Staaten zum Ausdruck kommt, könnte nach einer Bemerkung des Prälaten Giesswein, dem Alphabet folgend, *in Europa der D-E-F-Bund* sich anschliessen.

Mit der Gründung einer solchen wohltätigen Organisation in Europa, die den Staaten mehr Sicherheit schaffen wird als es alle Mörser, Unterseeboote, Panzerschiffe und Festungen je vermöchten, und die für die Dauer des Friedens die höchste Garantie bieten würden, *wäre jener solide Untergrund errichtet, auf dem das Haager Werk mit verheissungsvoller Sicherheit weitergebaut werden könnte. Damit wäre erst jener Zustand geschaffen, der der im Haag errichteten Machinerie Leben und Wirksamkeit verleihen würde. Nicht aus der dort errichteten Rechtsgemeinschaft wird die Lebensgemeinschaft entstehen können, wohl aber umgekehrt würde sie die angebahnte und organisierte Lebensgemeinschaft nach sich ziehen.*

Es ist daher für alle, die das Haager Werk zum Heile der Menschheit weiter entwickeln wollen, dringend nötig, der aus dem Gleichgewicht gekommenen europäischen Welt die Grundlagen einer dem Leben sich anpassenden, vom Lebensbedürfnis getragenen, lebensfähigen und lebendig pulsierenden Organisation zu verleihen mit der Errichtung eines

„Zweckverband Europa".

LA CONFERENCE DE LA PAIX ET SON ORGANISATION PERMANENTE. [1]

PAR

CHR. L. LANGE, NORVÈGE.

Observations préliminaires.

La méthode la plus utile m'a semblé être d'élaborer un avant-projet de *Réglement international* pour la matière. Ainsi on se rendra mieux compte des difficultés qu'il faut vaincre, et les critiques adressées aux dispositions proposées contribueront à la solution des problèmes. Je regrette, d'une part, que j'aie eu très peu de temps à ma disposition pour ce travail, d'autre part, que je n'aie pu utiliser les documents que j'avais réunis et les notes que j'avais prises à ce sujet en vue des travaux de la Commission d'étude instituée pour ce problème par le Conseil interparlementaire. Le dossier est resté à Bruxelles, et je n'ai pu le recevoir en temps utile.

J'ai consulté notamment deux travaux: *Schücking,* „Staatenverband der Haager Konferenzen" (1912) et *Woolf* „An International Authority and the Preven-

---

[1] Cette petite étude a un caractère strictement préliminaire. Elle a pour but de provoquer la discussion, et ne peut nullement être considérée c omme présentant une solution définitive du problème.

(Note de l'auteur).

tion of War" (The New Statesman (London), July 10 and 17, 1915).

Je ne peux pas partager l'avis de ce dernier auteur sur tous les points. D'après lui il vaudrait mieux remplacer la Conférence de la Paix, telle que nous la connaissons — assemblée diplomatique réunie à des époques assez éloignées l'une de l'autre — par un *Conseil permanent*, qui, à côté de ses fonctions législatives, serait chargé de la tâche de faciliter le règlement de conflits internationaux de caractère „non justiciable". Ce projet me paraît aller trop loin. Il me semble très important que nos projets se basent autant que possible sur les institutions existantes et les progrès acquis, sans exiger des innovations trop hardies. Autrement nous courrons facilement le risque de voir écarter nos propositions comme „utopiques."

D'autre part j'ai cru bien faire en élaborant un projet alternatif, qui ferait du *Comité permanent* prévu par mon projet une sorte de Commission crée au sein du *Conseil d'enquête et de conciliation*, préconisé par le paragraphe suivant de notre programme. En effet, je crois que si nous voulons obtenir l'institution de semblable Conseil, il faudra démontrer que d'autres tâches pourront lui être confiées que celles de l'enquête et de la conciliation des différends internationaux. Il faut que ce Conseil obtienne un caractère très prononcé de *permanence*. C'est seulement sous cette condition qu'il sera à même de prendre l'initiative d'une enquête ou d'une conciliation en face d'un conflit aigu menaçant la paix générale.

Si, comme on l'a proposé dans le projet Bryce-Dickinson, les Grandes Puissances avaient le droit de désigner chacune trois membres et les autres puissances un membre du Conseil, celui-ci serait composé d'environ 60 membres ($8 \times 3 + 38 = 62$). Il y aurait lieu, dans cette hypothèse, de créer plusieurs autres Commissions spéciales au sein du Conseil à côté du Comité permanent de la Conférence. On a parlé d'une Commission chargée de préparer des projets d'une réduction des armements, le cas échéant, de surveiller l'observation des stipulations conventionelles à ce sujet; d'une Commission à laquelle serait confiée la tâche de revoir les traités internationaux en vue d'une abrogation des dispositions tombées en désuétude etc. Je n'ai pas voulu entrer dans la discussion de ces problèmes; la solution en dépendra de la constitution et du caractère du Conseil d'enquête. J'ai voulu seulement appeler l'attention sur l'avantage qu'il y aurait à proposer une coordination entre les différents rouages d'ordre international que nous préconisons.

Pour ce qui est du projet que l'on va lire, les stipulations en sont suffisamment détaillées pour pouvoir se passer d'un exposé des motifs. Je me bornerai aux remarques suivantes:

Art. 2. Il me semble impossible de fixer d'une manière absolue le délai entre les Conférences successives. Avant la guerre une période de sept à huit ans paraissait indiquée (M. Schücking en proposa même dix). Il dépendra du caractère de la paix que

nous aurons, quelle sera l'activité dans le domaine international; il m'a semblé naturel de s'en rapporter au Comité préparatoire, et de toute façon il faut laisser régner à ce sujet une certaine latitude.

Art. 9 et 11. Ces dispositions semblent nécessaires afin d'éviter la répétition de ce qui s'est passée à la 2e conférence par rapport à l'arbitrage obligatoire. Si la majorité ne peut pas lier la minorité — et l'Art. 10 sauvegarde la souveraineté des Etats sous ce rapport — il faut au moins admettre à une majorité (et même, le cas échéant, à une minorité quelque peu importante) le droit de conclure, à la Conférence même, des conventions particulières. L'influence de „l'atmosphère internationale" des Conférences est trop précieuse et, hélas, de trop courte durée, pour qu'on puisse se laisser échapper l'occasion de l'utiliser.

Art. 13. La composition du Comité présente un problème très difficile et extrêmement délicat. Il m'a paru après tout naturel de donner la majorité aux Grandes Puissances. Elles représentent à elles seules une population d'environ 1020 millions, contre environ 640 millions distribués entre les 38 autres puissances.

Pour l'élection des sept autres membres, il faut sauvegarder dans certaines limites la représentation des différents continents. Les quatre Etats asiatiques (Chine, Perse, Siam, Turquie) comptent environ 440 millions d'habitants, les 14 Etats secondaires d'Europe environ 135, et les 20 Etats américains 65 millions. Si ces derniers formaient un seul bloc, ils pourraient

imposer leurs candidats aux autres. Il est impossible de trouver une solution idéale du problème. J'ai formulé une proposition afin de provoquer des observations et des propositions.

Il faut retenir que des suppléants seront nommés et des commissions d'étude instituées, dans lesquelles les autres états pourront être représentés. Ainsi bien des susceptibilités seront peut-être ménagées, et des intérêts (vrais ou prétendus) sauvegardés.

AVANT-PROJET DE REGLEMENT.

I Organisation et Périodicité de la Conférence de la Paix.

1. La Conférence de la Paix, représentation de tous les Etats civilisés, est compétente pour les questions suivantes:
   a. Organisation de la juridiction internationale;
   b. Codification et développement du Droit international;
   c. Organisation de la Conférence de la Paix et de son Comité préparatoire;
   d. Création et développement des institutions administratives internationales;
   e. D'autres questions intéressant la généralité des Etats, et dont la Conférence est saisie conformément aux règles ci-après.
2. La Conférence se réunit sur l'invitation du Gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel aura lieu la Conférence. L'époque de la réunion

est fixée, au moins deux ans d'avance, sur la proposition publique et motivée du Comité préparatoire permanent (Art. 12 et ss.). Elle ne peut être modifiée par le Gouvernement convocateur que d'accord avec le Comité permanent.

3. L'invitation de se faire représenter à une session de la Conférence est adressée à tous les Gouvernements ayant été invités à prendre part aux sessions antérieures.
Une modification à ce sujet n'est admise que d'accord avec le Comité permanent.

4. L'invitation est accompagnée d'une proposition d'ordre du jour élaborée par le Comité permanent et appuyée d'un exposé des motifs.

Dans le délai de six mois les gouvernements doivent communiquer leurs observations sur cette proposition. L'ordre du jour définitif est fixé par le Comité sur la base de ces observations, dans un nouveau délai de trois mois.

Des modifications à l'ordre du jour définitif ne sont admises que si elles sont acceptées par un vote à la majorité des deux tiers des voix au sein de la Conférence, et après que l'avis du Comité permanent a été entendu.

5. La Conférence est saisie de plein droit, par les Gouvernements représentés ou par le Comité permanent, de propositions ou de projets de conventions figurant à son ordre du jour.

D'autres propositions ou requêtes adressées à la Conférence par des corporations ou des

individualités sont examinées par le Comité avant d'être soumises à la Conférence. Leur discussion au fond n'est admise que sous les conditions fixées à l'article précédent.

6. La Conférence élit son Bureau (Président, Vice-Presidénts, Secrétaires) au scrutin secret.

7. Elle constitue au besoin des Commissions et des Comités d'étude.

Une Commission centrale élue par la Conférence au scrutin secret est chargée de distribuer les membres des différentes délégations entre les Commissions et les Comités d'étude.

Les Commissions et les Comités désignent les membres de leurs bureaux, ou leurs Présidents, au scrutin secret.

8. Chaque Etat a une seule voix aux votes et aux scrutins. La délégation de l'Etat charge un de ses membres du droit d'exprimer son vote.

9. Aux votes et aux scrutins la majorité simple des présents décide. Les abstentions ne comptent pas.

Toutefois, une majorité des trois quarts est requise pour l'insertion d'une Convention, d'une Déclaration, ou d'un article de ces instruments, à l'Acte final de la Conférence.

10. Les décisions de la Conférence ne lient que les Etats qui les ont dûment ratifiées.

Les ratifications, avec les réserves, sont communiquées au Secrétariat international par l'intermédiaire du Gouvernement ayant convoqué la Conférence. Le Secrétariat tient un registre

des ratifications ainsi que des dénonciations, et en avise tous les Gouvernements.

11. Les délégations ayant voté l'insertion à l'acte final d'une Convention ou d'une Déclaration pour laquelle la majorité des trois quarts n'a pas été obtenue, ont le droit de se réunir, même pendant la durée de la Conférence, aux fins de prendre une délibération à ce sujet, et de proposer, conjointement ou individuellement, la conclusion d'une Convention particulière à leurs Gouvernements.

Le cas échéant, la signature définitive de semblable Convention particulière a lieu après la clôture officielle des travaux de la Conférence.

II. Comité préparatoire permanent.

12. Un Comité permanent est chargé de préparer les travaux des sessions successives de la Conférence.

13. Le Comité est composé de quinze membres pour lesquels sont nommés le même nombre de membres suppléants.

Les puissances ci-après désignent chacun un membre et un membre suppléant: Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Russie.

Les sept autres membres du Comité et leurs suppléants sont élus de la manière suivante:

En temps utile avant la clôture d'une session de la Conférence de la Paix, chacun des Gouver-

nements des autres puissances représentées à la Conférence désigne un ou deux candidats parmi ses nationaux ou en dehors d'eux. Les premiers délégués de ces Etats se réunissent en assemblée élective avant la clôture de la Conférence afin d'élire sept membres du Comité, ainsi que sept suppléants, sur la liste ainsi établie.

Deux membres au moins seront élus parmi les candidats proposés par les Etats européens, un au moins parmi ceux proposés par les Etats américains, et un au moins parmi ceux proposés par les Etats d'Asie.

Aucun de ces Etats ne peut etre représenté par plus d'un de ses nationaux parmi les membres ou les suppléants du Comité.

Les candidats ayant obtenu la majorité absolue seront déclarés élus. Au besoin plusieurs scrutins auront lieu. Les mêmes règles sont appliquées à la désignation des suppléants.

14. La fonction d'un Comité dure jusqu'à la clôture de la conférence suivante. Les membres sont rééligibles pourvu qu'ils aient été proposés de nouveau par leur Gouvernement. Ils pourront être révoqués par leur Gouvernement, même pendant la durée de leur mandat. En cas de décès, de révocation ou de démission d'un membre, le Comité désigne celui des suppléants qui doit le remplacer.

Alternative des Art. 13—14.

13. Le Comité est composé de quinze membres désignés au sein du *Conseil d'Enquête et de Conciliation* par le Conseil lui-même. Les huit grandes puissances ont droit chacune à un membre; deux membres au moins seront pris parmi les délégués des Etats européens secondaires, un membre au moins parmi les délégués des Etats américains autres que les Etats-Unis, et un au moins parmi les délégués des puissances asiatiques autres que le Japon.

14. En cas de décès, de démission ou de révocation d'un membre du Comité le Conseil pourvoit à son remplacement.

15. Le Comité permanent entre en fonctions immédiatement après la clôture de la Conférence précédente. Il nomme son Bureau, composé d'un Président et de deux Vice-Présidents. Il a à sa disposition un *Secrétariat international*, qui assure le fonctionnement régulier des travaux du Comité et tient le registre des ratifications des Conventions internationales.

16. Le Comité a pour mandat de préparer les travaux de la Conférence de la Paix. Il invite les Gouvernements de le saisir de leurs propositions sur les objets mis à son ordre du jour. Il prend en considération les propositions émanant des organisations internationales ou des personnalités auxquelles il transmet des invitations à cet effet.

17. Il a le droit d'instituer des Commissions d'études

et d'inviter des personnalités compétentes en dehors du Comité à y siéger, dans les limites des ressources financières à sa disposition.

18. Le budget annuel du Comité permanent et de son Secrétariat est fixé, sur la proposition du Comité, par le Conseil international de la Cour permanente de la Haye. Les dépenses sont portées par les Puissances contractantes dans la proportion fixée pour le Bureau international de l'Union postale.

AUSBAU DES HAAGER WERKES

VON

PROF. DR. W. SCHÜCKING DEUTSCHLAND.

In der Tendenz, der Wiederkehr ähnlicher Katastrophen wie der gegenwärtigen nach Möglichkeit vorzubeugen, sind eine ganze Anzahl Vorschläge gemacht worden. Für eine internationale Betrachtung muss zunächst der Gedanke des mittel-europäischen Staatenbundes von vornherein ausscheiden. Denn er ist spezifisch deutsch, und wenn man in Deutschland auch glaubt, dass die dadurch noch wesentlich verstärkte militärische Stellung unseres Vaterlandes im Interesse des Friedens in Europa liegen würde, so vermögen wir die anderen Kulturnationen doch nicht von der Richtigkeit dieser Anschauung zu überzeugen und es wäre im letzten Grunde damit die Basis für das Nebeneinander Leben der Kulturstaaten auch nicht wesentlich verändert. Das Ganze würde nur auf eine gewisse Vereinfachung des europäischen Systems hinauslaufen, indem mehrere Staaten nach aussen hin eine Einheit bildeten, aber zwischen dieser Einheit und den anderen grossen Einheiten würden die alten Rivalitäten fortbestehen oder noch erhöht werden. Auch als Anhänger der Idee eines mitteleuropäischen Staatenbundes muss man also dringend wünschen, dass der Krieg darüber hinaus zu einem Zusammenschluss führt, der

auch für das Zusammenleben der Weltmächte neue Formen bringt.

Die älteste Idee nach dieser Richtung sind die Vereinigten Staaten Europas, ein Gedanke, der ja geschichtlich weit über den sogenannten grand dessin Heinrichs IV. von Navarra bis auf Pierre Dubois um 1300 und noch ältere Autoren zurückgeht. Es ist ganz natürlich, dass dieser Gedanke angesichts der gegenwärtigen europäischen Krisis neu aufgelebt ist. In Deutschland hat der Bund „Neues Vaterland" seine segenbringende Tätigkeit mit einer darauf bezüglichen Schrift eröffnet, in Holland hat sich ein Comité „Der europäische Staatenbund" gebildet, von der Schweiz aus hat der verdiente Führer des organisatorischen Pazifismus Dr. A. H. Fried in einem besonderen Büchlein „Europäische Wiederherstellung" einen Zweckverband Europa vorgeschlagen, der freilich zunächst auf wirtschaftliche Angelegenheiten beschränkt, doch dazu führen soll, dass allmählich „sich Europa auch politisch findet."

Indessen kann diese Idee der Konstituierung Europas heute nicht befriedigen. Sie war einmal ein ausgezeichneter Gedanke und hätte bei rechtzeitiger Verwirklichung der Menschheit unermesslichen Segen bringen können. Aber ihre Anhänger verkennen, dass während des 19. Jahrhunderts eine fortschreitende Europäisierung der ganzen Erde stattgefunden und die grossen politischen Gegensätze der Europäischen Mächte heute ihre Risse und Spalte über die ganze Erdkugel ziehen. Das Vorbild Pan-Amerikas lässt sich für den alten Erdteil nicht verwerten, weil die

führenden europäischen Staaten eben ihren kontinental-europäischen Charakter längst in gewissem Sinne abgestreift haben. Schon die Beteiligung Japans am gegenwärtigen Kriege, den wir ja nicht ohne Grund einen „Weltkrieg" nennen, die Tatsache, dass in diesem Kriege das Schicksal der heute fast ganz Kleinasiatischen Türkei entschieden wird, vielleicht auch die Zukunft Aegyptens und Persiens, beweist, dass eine politische Organisation Europas heute den Bedürfnissen des Tages nicht mehr genügen kann.

Von anderer Seite ist der Gedanke aufgetaucht und wird namentlich durch die in den Vereinigten Staaten vertretene League to enforce Peace propagandiert, etwas absolut Neues zu schaffen, indem diejenigen Staaten aus der gesamten Kulturwelt, die guten Willens sind, sich untereinander zusammenschliessen und miteinander vereinbaren sollen, ihre etwaigen Streitigkeiten auf friedlichem Wege zu schlichten. Offenbar ist dabei die Hoffnung die treibende Kraft, dass allmählich sämtliche Kulturstaaten sich diesem Unternehmen anschliessen werden, um sich nicht gegenüber dieser Liga in einer gefahrdrohenden Isolierung zu befinden. Die Väter dieses Gedankens sind sich wohl darüber klar, dass sie damit zu dem Werk vom Haag in eine gewisse Konkurrenz treten, indessen gehen sie davon aus, dass das Unternehmen der Haager Friedenskonferenzen nach zwei Richtungen hin völlig unbefriedigend sei. Einmal sei bei den Haager Konferenzen der Gedanke nicht genügend zum Ausdruck gekommen, dass unter allen Umständen das Ziel des

ganzen Unternehmens in der Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens in der Kulturwelt zu erblicken sei, und zweitens würde auch eine entsprechende Ausgestaltung des Haager Werkes in dem fraglichen Sinne nach ihrer Meinung dadurch gehemmt sein, dass für dessen Fortbildung durch die Haager Konferenzen der Grundsatz der Einstimmigkeit oder Quasi-Einstimmigkeit hindernd im Wege stünde.

Beide Einwendungen verdienen ganz entschiedene Beachtung; es kann ihnen aber trotzdem eine entscheidende Bedeutung nicht zugeschrieben werden. Was das erste Bedenken angeht, so ist es ja richtig, dass schon für die erste Konferenz von 1899 eine Reihe von Programmpunkten nebeneinander aufgestellt waren, aber indem die Konferenz selbst offiziell den ursprünglich nur von der Volksseele geprägten Ausdruck „Friedenskonferenz" annahm, gab sie doch der Welt klar zuverstehen, worin sie ihr hauptsächlichstes Ziel sah. Möchten auch die Arbeiten der Konferenz in einer ganzen Anzahl von Konventionen ihren Niederschlag finden, so herrschte doch schon auf der Konferenz von 1899 der Gedanke vor, dass die erste Konvention zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle die wichtigste Errungenschaft der ganzen Veranstaltung sei, und der erste Titel dieser ersten Konvention mit der Ueberschrift „Le maintien de la paix générale" erklärt als Einleitung des Ganzen die Vertragsmächte einverstanden: *„alle ihre Bemühungen aufwenden zu wollen, um die friedliche Erledigung der internationalen Streitfragen zu sichern."* Damit ist die Absicht des Konferenzunternehmens, in erster

Linie für die Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens in der Kulturwelt sorgen zu wollen, genügend klargestellt. Alle weiteren Abkommen, namentlich die zur Kodifikation des Kriegsrechts, können daran nichts ändern. Es kommt hinzu, dass durch dieses erste Abkommen auch tatsächlich eine feste Organisation geschaffen ist, die nur dem Friedenszweck dienen soll. Indem für die internationale Justiz ein sogenannter Schiedshof, ein internationaler Verwaltungsrat und eine Gerichtsschreiberei eingesetzt wurde, die von den angeschlossenen Staaten unterhalten werden, ist doch unter diesen Staaten, wenn auch nicht expressis verbis, so doch ipso facto ein Staatenverband begründet worden, dessen Rechtsverhältnisse ich mich bemüht habe in meinem Buche über den „Staatenverband der Haager Konferenzen" (München und Leipzig 1912) klarzulegen. Es kommt hinzu, dass die neuen Organe, die die zweite Haager Konferenz einsetzen wollte, die Cour de justice arbitrale und der Internationale Prisenhof von demselben Staatenverband unterhalten werden und dass ein gemeinsamer Reif so alle internationalen Gerichtshöfe umschlingen sollte, für die ja auch derselbe internationale Verwaltungsrat und dieselbe Gerichtsschreiberei fungieren sollte. Wir stehen also vor der Tatsache, dass, so sehr die gegenwärtigen Ereignisse damit kontrastieren mögen, schon vor dem Kriege ein internationaler Staatenverband vorhanden war, dessen Zweck in der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens bestand und den wir wegen dieses seines Zieles, das einen ausgesprochen politischen Charakter hat, geradezu als Weltstaatenbund

charakterisieren können. Dass trotz des Vorhandenseins einer solchen Organisation der Weltkrieg überhaupt entbrennen konnte, liegt nur daran, dass die erst im Entstehen begriffene Form noch nicht den notwendigen Inhalt an zwingenden Rechtsvorschriften in sich aufgenommen hatte. Auch war sich die Psychologie der Masse in den verschiedenen Ländern vor dem Kriege dieser ganzen Anfänge einer internationalen Organisation noch nicht hinreichend bewusst geworden. Einstweilen handelte es sich um Erkenntnisse, die nur einzelne Vertreter einer modernistisch gesonnenen Völkerrechtswissenschaft gewonnen hatten. Ich zitiere hier nur den berühmten englischen Gelehrten Lawrence, der die Resultate der Haager Friedenskonferenz von 1899 auch im Zusammenhang mit den Ideen von James Mill, William Penn, Rousseau, Kant u. s. w. würdigt und dann sagt: „They dreamed dreams, we are confronted by a reality." Auch in seinen Augen ist mit der ersten Haager Konferenz von 1899 der Anfang zur friedlichen Organisation der Kulturwelt gemacht. Auch der Amerikaner Hull betrachtet als indirektes Ergebnis der Haager Konferenzen die sich anbahnende „federation of the world." Auch Holls, eine der führenden Persönlichkeiten der ersten Friedenskonferenz, sagt schon im folgenden Jahre: „The federation of the world — for justice and for every universal civilised interest — that is the idea which found its best, if not its first, illustration in the Peace Conference." Endlich mag hier noch erwähnt sein, dass der Amerikaner Scott am Schluss seiner ausgezeichneten Darstellung des Werkes beider Konferenzen die

altberühmten Organisationsprojekte von Sully, Saint-Pierre, Bentham und Kant erörtert und sein Buch mit den lapidaren Worten schliesst: „It seems, therefore, that the foundations are laid for an international organisation. It depends on public opinion to rear the structure."

Das grosse Publikum mag geneigt sein, unter den Eindrücken des Tages das ganze Haager Werk als nutzlos anzusehen, aber wer tiefer in die Dinge eindringt, weiss, dass man von den Sachen wie von den Menschen niemals mehr verlangen soll, als sie geben können. Mangels einer obligatorischen Instanz für die Schiedsgerichtsbarkeit, mangels einer besonderen Instanz für den Ausgleich von Interessenkonflikten reichte die Tragfähigkeit der Haager Organisation nicht aus um die Belastungsprobe des österreichisch-serbischen Konfliktes zu tragen, mangels des Vorhandenseins einer internationalen Exekutive gegen den Friedensbrecher erschien die russische Mobilmachung den entscheidenden Instanzen in Deutschland als eine so schlimme militärische Bedrohung, dass man glaubte Russland vor die Alternative der Demobilisierung oder Kriegserklärung stellen zu müssen. Solche militärische Erwägungen, wie sie damals für Deutschland massgebend gewesen sind, werden erst dann ganz ausgeschaltet werden können, wenn eine internationale Sicherung wirklich Ueberfälle unmöglich macht und damit auch die Angst vor dem Ueberfall beseitigt, die

vielleicht im Einzelfall gar nicht objektiv begründet ist und doch politisch die schlimmsten Wirkungen auslöst.

Wir sehen also deutlich, dass zwar offensichtlich das Haager Werk eines planmässigen Ausbaus bedarf, dass aber anderseits nicht der geringste Grund vorliegt, dieses unvollendete Gebäude stehen zu lassen, um sozusagen an ganz anderer Stelle einen neuen Bau zu errichten. Dazu kommt noch eine praktische Erwägung. Es hat einer zuerst nach den napoleonischen Kriegen in Amerika einsetzenden pazifistischen Arbeit von beinahe einem Jahrhundert bedürft, um die Diplomatie auf die erste Haager Friedenskonferenz zu führen, und man kann es durchaus verstehen, wenn der praktische Staatsmann, der die täglichen Reibungen zwischen den Staaten und all das oft leider nicht unbegründete Misstrauen in ihrem Verkehr täglich sozusagen am eigenen Leibe erfährt, einer so radikalen Umwälzung des politischen Lebens in der Kulturwelt, wie der organisatorische Pazifismus sie anstrebt, zunächst kritisch und ablehnend gegenüber steht. Nun ist tatsächlich im Haag einmal schon von den Regierungen eine gewisse Plattform betreten, sollte es da nicht viel leichter sein, die verantwortlichen Instanzen unter den unmittelbaren Eindrücken des gegenwärtigen Krieges für einen Ausbau ihrer bisherigen Schöpfung im Haag zu gewinnen, als für ein ganz neues Unternehmen einer internationalen Friedensliga? In diesem Sinn sagt ja auch der so ausserordentlich tiefgrundige Aufsatz in der Zeitschrift „The New Statesman" vom 17 Juli 1915 in seiner Einleitung zu den praktischen Vorschlägen: „All that will be immediately practicable can be presented as only a more systematic development of the rapidly multiplying Arbitration-

Treaties of the present century *and the conclusions of the two Conventions* at the Hague. Only on some such lines, it is suggested, can we reasonably hope, at this juncture, to get the Governments of the world to come into the proposed agreement" [1]).

Trotzdem würde man mit der „League to enforce peace" eine ganz neue Organisation anstreben müssen, wenn wirklich ein Ausbau des Haager Werkes dauernd dadurch gehemmt wäre, dass ohne Einstimmigkeit aller beteiligten Staaten hier ein wesentlicher Fortschritt nicht zu erzielen sei. Indessen liegen die Dinge in Wahrheit nicht so ungünstig. Tatsache ist freilich, dass die Haager Friedenskonferenz zunächst von dem Grundsatz der Einstimmigkeit beherrscht gewesen ist, der bisher traditionell für alle völkerrechtlichen Konferenzen gegolten hat. Aber aus dem inneren Zwang der Dinge ist man dort schon bisher stillschweigend von dem Postulate der absoluten Einstimmigkeit zu dem einer Quasi-Einstimmigkeit übergegangen. Es versteht sich von selbst, dass dieser Begriff schon wegen seiner Unbestimmtheit den Bedürfnissen nach einem Schutz der Mehrheit vor der Minderheit, wie es namentlich 1907 im Haag zu Tage getreten ist, nicht genügen kann. Aber darüber ist man sich auch 1907 im Haag ganz klar gewesen, und indem man dem Wunsche Ausdruck gab, dass etwa zwei Jahre vor dem Zusammentritt der dritten Haager Konferenz ein comité préparatoire zusammentreten und für die Haager Kon-

[1]) Es ist in hohem Masse auffallend, dass trotz dieser Erkenntnis der dort vorgeschlagene fein durchdachte Entwurf etwas absolut Neues schaffen will.

ferenz ein Statut entwerfen soll, ist schon der Weg gefunden, auf dem der „Fetischismus der Einstimmigkeit," wie der Belgier La Fontaine einmal gesagt hat, überwunden werden kann. Nun lässt sich die Einführung eines Mehrheitsprincips auf den Haager Konferenzen ohne einen völligen Bruch mit allen Traditionen des Völkerrechts aber nur so denken, dass, abgesehen davon, dass die Majorität vielleicht als eine qualifizierte gefordert werden wird, auch die Mehrheitsbeschlüsse nur diejenigen Staaten binden, die ihnen zugestimmt haben, während bis dahin eine kleine Minderheit durch ihren Widerspruch das Ganze zu Fall bringen konnte. Dabei ist dann immer zu hoffen, dass, wenn das betreffende Unternehmen an sich verständig und von einer Mehrheit der am Haager Staatenverbande beteiligten Staaten in das Leben gerufen wird, die Minderheit sich nachträglich anschliessen wird. An der rechtlichen Möglichkeit, dass innerhalb des Haager Staatenverbands organisatorische Verbandseinrichtungen vorhanden sein können an denen nicht alle Verbandstaaten beteiligt sind, ist nicht im geringsten zu zweifeln. Denn solche Erscheinungen kennt der Staatsrechtslehrer sogar innerhalb bundesstaatlicher Organisationen, die doch die Beteiligten ungleich straffer zusammenfassen. So sehen wir, dass alles, was die „League to enforce peace" praktisch erreichen will, vom Boden des Haager Werkes aus geschaffen werden kann.

Unter diesen Umständen wird aber aus den oben dargelegten Gründen der Gedanke eines Ausbaus des Haager Werkes weitaus den Vorzug verdienen vor je-

dem Projekt, das erst wieder etwas durchaus Neues schaffen will.

Es fragt sich also nur, wie dieser Ausbau im einzelnen zu denken ist. Von der Notwendigkeit eines Statuts für die Friedenskonferenz ist schon oben gesprochen, aber da die Friedenskonferenz selbst als Organ eines heute schon für internationale Justizzwecke im Haag vorhandenen Staatenverbandes erscheint, so genügt es nicht, der Friedenskonferenz selbst ein Statut zu geben, sondern man muss diesem Staatenverbande seine Verfassung geben. Es müsste also zur Abfassung einer internationalen Bundesakte kommen, eben jenem völkerrechtlichen Grundvertrag, den der organisatorische Pazifismus längst gefordert und für den in der obenerwähnten Abhandlung der Zeitschrift: „The New Statesman" ein vollständiger Entwurf aufgestellt ist.

Dieser Staatenvertrag müsste zunächst die Bestimmungen über die zugehörigen Staaten und nachträgliche Veränderungen durch Eintritt und Austritt von Staaten enthalten. Wichtig erscheint hier namentlich die Bestimmung über die unter allen Umständen offen zu haltende Möglichkeit des Austritts aus dem Gesellschaftsverhältnis, weil sie eine selbstverständliche Folgerung aus der Souveränität der Staaten ist, auf die niemand wird verzichten wollen. Natürlich muss der Austritt an die Einhaltung bestimmter Formen und Fristen gebunden sein und es müssen Garantieen dafür gegeben sein, dass ein der Organisation angehörender Staat nicht die übernommene Verpflichtung, auch bei Interessenkonflikten einen friedlichen

Ausgleich durch Anrufung eines internationalen Vermittlungsrats wenigstens zu versuchen, dadurch abschüttelt, dass er schleunigst die Organisation verlässt. Es liesse sich vielmehr daran denken, dass ein Austritt so lange unmöglich gemacht wird, als auf der Grundlage der Bundesakte ein Verfahren von einem andern Staate gegen diesen Staat beantragt worden ist. Der angemeldete Austritt würde also erst zu dem Zeitpunkt wirksam werden, wo ein vor der Anmeldung des Austritts in Gang gebrachtes Verfahren zu Ende gebracht wäre. Dagegen würde selbstverständlich der Austritt eines Staates nicht dadurch gehemmt werden können, dass nachträglich schnell irgend ein Staat denjenigen, der seinen Austritt schon angekündigt hat, vor ein internationales Forum ziehen möchte. Denn dabei könnte es sich um eine blosse Chikane handeln, die den Austritt unwirksam machen soll. Für den Anfang ist ja der Kreiss der zugehörigen Staaten durch die Namen derjenigen Staaten bestimmt, die bisher im Haag vertreten gewesen sind oder doch, wie Costa-Rica, damals eingeladen waren. Nicht-souveräne Staaten wären verfassungsgemäss auszuschliessen, ebenso diejenigen, deren gesamte Bevölkerung unter 100.000 Seelen beträgt, wodurch Andorra, Lichtenstein, Monaco und San Marino ferngehalten würden (vgl. die Note zu Artikel 2 in dem oben erwähnten Entwurf des New Statesman.). Zur Aufnahme anderer neuer Staaten würde es einer Verfassungsänderung des Bundes bedürfen. Weiter wäre in der Vertragsakte der Zweck der ganzen Organisation festzulegen und dabei davon auszugehen, dass in erster Linie innerhalb des

Verbandes der Rechtsfriede *nach Möglichkeit* gewahrt bleiben soll, weil ein unbedingter Verzicht auf das Recht der Kriegführung den beteiligten Staaten heute noch nicht zuzumuten ist. In diesem Zusammenhang wäre aber auch die Kodifizierung und Fortbildung des internationalen Rechts, der Rechtsschutz der Individuen in Angelegenheiten des internationalen Rechts und die Begründung organisatorischer Einrichtungen internationaler Verwaltung als Verbandsaufgabe zu erwähnen.

Ferner hätte die Bundesakte dann die wichtigsten materiellen Vertragsbestimmungen darüber zu bringen, wie man die möglichste Vermeidung des Krieges eben dadurch erreichen will, dass zunächst einmal für jede Streitigkeit wenigstens ein friedliches Verfahren versucht wird, indem Rechtsstreitigkeiten regelmässig dem richterlichen Spruch unterbreitet und für Interessenkonflikte wenigstens das Gutachten eines internationalen Untersuchungs- und Vermittlungsrats eingeholt werden müsste. In diesem Zusammenhang wäre die vertragsmässige Unterwerfung unter diplomatische, wirtschaftliche oder militärische Massnahmen einer internationalen Exekution für den Fall auszusprechen, dass diese Vereinbarung von irgend einem Beteiligten verletzt würde.

Darauf hätten in dem Grundvertrag die Normen über die organisatorischen Einrichtungen zu folgen, die zur Durchführung der Bundeszwecke weiter fungieren oder neu in das Leben treten sollen. In erster Linie wäre hier die Haager Friedenskonferenz zu behandeln, weil sie nach wie vor das oberste und vor-

nehmste Organ des Ganzen bleiben muss. Freilich würde es zweckmässig sein, Einzelheiten, z. B. über die Frage des Präsidiums der Konferenz, des Verfahrens bei den Verhandlungen, die Anzahl der Kommissionen, deren Besetzung u. s. w. einer besonderen Geschäftsordnung, eben jenem Statut, zu überlassen, dessen Abfassung schon auf der zweiten Haager Konferenz in Aussicht genommen wurde. Immerhin einige Grundsätze müssten an dieser Stelle vereinbart werden. Dahin würde in erster Linie die Periodizität der Konferenz gehören, für die m. E. ein Zwischenraum von einem Jahrzehnt wünschenswert wäre. Gleichzeitig müsste aber die Möglichkeit ausserordentlicher Tagungen auf Antrag vorgesehen werden. Auch der Grundsatz des gleichen Stimmrechts aller zugehörigen Staaten auf der Konferenz wäre hier festzulegen. In diesem Zusammenhang wäre weiter die Kompetenz der Friedenskonferenz im materiellen Zusammenhang mit den oben erwähnten Zwecken der gesamten Organisation und die Möglichkeit gültiger Beschlüsse auch seitens einer qualifizierten Majorität festzustellen. Natürlich wäre in diesem Rahmen auch der Notwendigkeit der Ratifikation der Beschlüsse durch die Verbandsstaaten zu gedenken. In zwangloser Folge würden sich daran die Abmachungen über die anderweitigen Organe des Verbandes anschliessen, in erster Linie die Gerichtshöfe, nämlich den bisherigen sogenannten ständigen Schiedshof und den neu zu errichtenden wirklich ständigen internationalen Gerichtshof. Die Einzelheiten über das Prozessverfahren vor diesen Gerichtshöfen, die jetzt für die „Cour permanente d'arbitrage" in dem

Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten enthalten sind, wären in eine Anlage zu verweisen, die den zweiten Anhang neben der Geschäftsordnung der Konferenz als erstem bilden würde. Denn es wäre anzustreben, dass auch hier wie im innerstaatlichen Recht allmählich eine immer schärfere Trennung der Normen über die Organisation der Gerichte und derjenigen über ihr Verfahren einträte, erstere gehören in die Verfassung des Staatenverbandes, letztere bilden eine für sich bestehende völkerrechtliche Prozessordnung. Der wirklich ständige Gerichtshof wäre jedenfalls so einzurichten, dass er aus einzelnen Kammern bestände, die zum Teil auch den Bedürfnissen des Individuums nach einem internationalen Rechtsschutz genügten, z. B. in Fällen von Privatforderungen gegen einen fremden Staat oder einer Kassationsbedürftigkeit höchstinstanzlicher nationaler Urteile über internationale Rechtsnormen auf dem Gebiete des Wechselrechts, des internationalen Privatrechts u. s. w. Rein prozessuale Bestimmungen für jene Sondergebiete wären auch hier in einen besonderen Abschnitt der internationalen Prozessordnung zu verweisen.

An die Normen über die internationalen Gerichtshöfe hätten sich die über den ständigen internationalen Untersuchungs- und Vermittlungsrat zu schliessen. Auch hier wären nur die organisatorischen Grundsätze in den Grundvertrag aufzunehmen und die Bestimmungen über das Verfahren würden eine dritte Anlage bilden. Die ins Einzelne gehenden Normen, die bisher schon im Abkommen zur friedlichen Erledigung inter-

nationaler Streitfälle unter der Ueberschrift: Internationale Untersuchungskommissionen" aufgestellt waren, brauchten nur entsprechend fortgebildet zu werden. Dann kämen im Grundvertrag die Vereinbarungen über die diplomatische, wirtschaftliche oder militärische Exekutive für den Friedensbrecher, der militärische Massnahmen ergreift, ohne wenigstens den Versuch gemacht zu haben, einen friedlichen Ausgleich herbeizuführen. Zweckmässiger Weise könnte man die Möglichkeit einer solchen internationalen Exekutive ausdehnen auf die Fälle, wo ein rechtskräftiges internationales Urteil nicht befolgt wird. Auch hier würde man sich zweckmässig auf die grundsätzlichen Bestimmungen beschränken, wie diese internationale Exekutive organisiert sein soll, dagegen das Detail ihrer Ausführung einer besonderen Exekutionsordnung überlassen, die einen weiteren vierten Anhang zur Akte bilden würde.

Schliesslich müsste weiter für die laufende Verwaltung des Staatenverbandes gesorgt werden. In ganz zwangloser Weise würde der internationale Verwaltungsrat, der bisher schon das Aufsichtsorgan für die im Haag geschaffene Organisation zu Justizzwecken bildete, eine erweiterte Zuständigkeit in dem Sinne erhalten, dass er schlechterdings die formale Kontrolle über alle Institutionen des Haager Werkes erhielte. Vor allen Dingen hätte er den Staatenverband in vermögensrechtlicher Beziehung zu vertreten und seine Finanzverwaltung zu führen. Auch für seine Betätigung wäre als fünfte Anlage der Akte eine Geschäftsordnung aufzustellen. Das bisherige Büro des Haager

Schiedshofs wäre zu einem unter seiner Aufsicht arbeitenden Generalbüro des Verbandes auszugestalten und erhielte eine Dienstanweisung, die aber lediglich vom Verwaltungsrat auszugehen und in den internationalen Grundvertrag nicht aufgenommen zu werden brauchte.

Da die Zwecke des Haager Staatenverbandes sich auch auf die fortschreitende Kodifikation des Völkerrechts erstrecken sollen, wäre zweckmässigerweise die 1907 im Haag beschlossene Einrichtung eines „comité préparatoire" beizubehalten, dem, wie der Friedenskonferenz selbst, Periodizität in dem Sinne zu sichern wäre, dass es automatisch zwei Jahre vor dem Zusammentritt jeder Konferenz seine Tätigkeit aufzunehmen hätte. Diese würden darin bestehen:

1) Die verschiedenen der Konferenz zu unterbreitenden Vorschläge zu sammeln,
2) diejenigen Fragen festzustellen, die für eine baldige internationale Regelung reif sind,
3) ein Programm vorzubereiten, das die Mächte so frühzeitig aufzustellen hätten, dass es in den verschiedenen Ländern gründlich geprüft werden kann.

Die bezüglichen Bestimmungen hätten vorzüglich die Frage zu entscheiden, wie das aus etwa 15 Mitgliedern bestehende „Comité préparatoire" konstituiert werden soll. M. E. würde sich eine Wahl der Mitglieder in dem Sinne empfehlen, dass dafür die Grossmächte als besondere Wahlkreise zu konstituieren wären, so dass die Wahl hier auf eine Ernennung durch die betreffenden einzelnen Staaten hinauslaufen würde, wäh-

rend die mittleren und kleineren Staaten entsprechend ihrer Bevölkerung zu besonderen Wahlkreisen vereinigt würden.

Damit wären auch die Bestimmungen über die in erster Linie notwendigen organisatorischen Einrichtungen des Verbands erschöpft. Wahrscheinlich würde die Entwickelung bald dahin führen, dass ihre Zahl noch ausgedehnt und neue organisatorische Einrichtungen geschaffen werden müssten. Für diese Möglichkeit wäre es wichtig, dass noch eine programmatische Bestimmung in dem Sinne in die Akte aufgenommen würde, dass trotz des Grundsatzes der Rechtsgleichheit der Verbandsstaaten und ihres gleichen Stimmrechtes auf den Friedenskonferenzen ihr Einfluss auf einzelne Verbandseinrichtungen in der Weise abgestuft sein kann, dass z. B. das Recht auf die Aemterbesetzung abgestuft sein kann. Zweckmässigkeitsgründe können das unbedingt erfordern. Dabei wäre aber die Zusicherung zu geben, dass so weit wie irgend möglich wenigstens die relative Gleichheit in dem Sinne gewährt bleiben soll, dass die Differenzierung nach einem einheitlichen Masstab erfolgt, damit nicht die reine Willkür Platz greift.

Als eines der hauptsächlichsten Resultate der internationalen Neuordnung könnten dann auch die Be stimmungen über die Verminderung der Rüstungen in das Dokument aufgenommen werden. Für die Art und Weise ihrer Durchführung wäre wohl ein Spezialabkommen zu schliessen, das die sechste Anlage des ganzen bilden würde. Die Bestimmungen über die Reform des Seekriegsrechts, die eine materielle Vor-

aussetzung solcher Abmachung bilden würden, wären dagegen in eine gleichzeitige Kodifikation des gesamten Land- und Seekriegs aufzunehmen. Die letztere wäre aufzubauen auf den bisherigen darauf bezüglichen Haager Konventionen und den Erfahrungen des letzten Krieges und würde dann ein vollständiges Gesetzbuch des Kriegsrechts darstellen.

Den Abschluss des ganzen würden die Bestimmungen über die Aufbringung der Kosten bilden, die sich durchaus an die bisher innerhalb des Haager Staatenverbandes geltende Ordnung anlehnen könnten. Der notwendige Etat wäre durch den internationalen Verwaltungsrat aufzustellen, die Kassenführung geschähe durch das Generalbüro. —

In dieser Weise müsste m. E. das Haager Werk ausgebaut werden. Ein wörtlicher Entwurf der Grundakte lässt sich erst aufstellen, wenn über alle einzelnen Institutionen Klarheit gewonnen ist. An dieser Stelle fasse ich meinen Vorschlag nur noch einmal in folgende Forderung zusammen:

Der schon durch die bisherige organisatorische Betätigung der Haager Friedenskonferenzen begründete Staatenverband der Kulturstaaten wird durch einen Grundvertrag klargestellt und fortgebildet. Dieser Grundvertrag erhält sechs Anlagen :

1) *eine Geschäftsordnung für die Haager Friedenskonferenzen,*
2) *eine internationale Prozessordnung mit Berücksichtigung der besonderen Verfahrensarten für den internationalen Rechtsschutz Privater,*

3) *eine Ordnung für das Verfahren vor dem internationalen Untersuchungs- und Vermittlungsrat,*
4) *eine Geschäftsordnung für den internationalen Verwaltungsrat,*
5) *eine internationale Exekutionsordnung,*
6) *ein Spezialabkommen über die Durchführung des internationalen Abkommens über die Beschränkung der Rüstungen!*[1].

---

[1]) Soweit die Einzelheiten über die Art der Durchführung dieser Ideen und über ihre Motive aus dem Vorgetragenen nicht erzichtlich sind, mag zum Schluss noch einmal auf mein die Mehrzahl der Probleme erörterndes Buch: „Der Staatenverband der Haager Konferenzen" (München und Leipzig 1912) verwiesen werden.

A LEAGUE OF STATES

BY

RAYMOND UNWIN, GREAT-BRITAIN.

International harmony can only be ensured by the substitution of settlement by reason or law for decision by conflict. A large body of opinion in all countries is agreed on this principle. It is essentially an international problem and therefore the proper work for an international Society. All countries can unite in working for this end, because it affects all alike. I suggest that the best course for an international body at the present time is to concentrate on this aim. Many other matters are, also, of great importance to the securing of lasting peace; but some of them affect nations differently and are more appropriate for national societies; some of them raise controversial questions connected directly or indirectly with the present war; these are the very subjects to which the international union when formed would apply its reason. For an international Society to begin by taking sides on such subjects would seem to weaken its chance of securing the establishment of a Union of Nations to substitute reason for conflict.

The problem as I see it is to induce the nations to unite in an effort to settle their relations and disputes by reason on the basis of right. The programme for

such a Union should contain no principles which are not of universal application. To put in such a programme particular views on a few of the subjects which the Union is to be called into existence to settle, is to invite objections from one side of another to the Union itself. Such views may be sound, they may be very fit subjects for a propagandist Society, but even so, their advocacy seems to weaken the power of a Society to work for the definite end of securing the Union of Nations aimed at.

It is generally accepted that to secure the substitution of reason for force in determining international relations there must be formed some Union or League of Nations having a permanent existence, and established by a treaty mutually accepted and binding on all the parties to it. Further, that the members of the Union must bind themselves to submit all causes of dispute between them to an appropriate tribunal for decision or recommendation before any recourse to arms is undertaken.

It is agreed by the majority that this treaty of union must be collectively enforced by the united power of all the other states of the Union against any state or states who attempt to break it.

It is recognised also that there are certain causes of dispute which can be settled by a judicial court, according either to accepted international law or to some existing treaty binding the disputants by previous agreement to a certain basis of settlement but that there are many other causes of dispute not covered either by treaty or law, or even by any generally accepted

principles, which cannot be settled judicially, for want of any such definite basis is equally admitted. These two kinds of dispute must be settled in different ways by different kinds of tribunal, this is also generally recognised.

It is obvious that disputes which can be considered in relation to some law or treaty to which the parties have already agreed, are more easily decided and that the decision is more likely to be accepted, than is the case with disputes on matters about which there has been neither general nor private agreement as to any basis upon which they ought to be decided. For this reason the importance of confirming and extending the range of international law, and of treaties agreed between a limited number of states is apparent, which ratification and extension can only be carried out by means of an International Council or Conference.

In nearly all the proposals we find therefore more or less definite recognition of three separate functions which have to be provided for. First, the determining, defining and modifying of international law, which is, in effect, a legislative function. Second, the administering of such law, a judicial function. Third, the settlement on the basis of reason of disputes on matters which are not covered by any law; this is really a mediatory or conciliatory function.

The chief differences between the various proposals arise, either, from want of clearly distinguishing the functions, or from differently estimating the degree of their relative importance or practicability.

The legislative function is most thoroughly recogni-

sed in the proposals of The Fabian Society, and perhaps for this reason the International Council which they advocate is somewhat dominated by this aspect and its mediatory functions are given rather a secondary place. The Council is to be proportionally representative of the States and their interests. This is right and according to democratic ideas for a legislative body, but hardly affords an appropriate constitution for the function of impartial mediation. In the Fabian scheme the difficulty is met by providing that this proportionally representative Council may appoint a permanent Board of Conciliation for dealing with disputes of a more justiciable character.

It is not surprising that other groups thinking more of the settlement of disputes and the avoidance of war should propose a Council which aims above all at being as little representative of the nations' individual interests and as impartial and quasi judicial in character as possible; but such a Council would not on the other hand be an ideal body for performing legislative functions, where definitely representative character is desirable to secure the acceptance of the decision arrived at. This type of Council may be suggested either because the proposers think that the nations will not accept a Council with legislative functions, or because they do not fully recognise the intimate connection between the legislative, the judicial and the mediatory functions, on the latter of which their attention is mainly concentrated.

The legislative function which finds such full provision in the Fabian Scheme is recognised in the propo-

sals of The American League to Enforce Peace, where it is provided that Conferences between the signatories shall be held to formulate and codify international law to govern the decisions of the judicial tribunal. It is also recognised in the Minimum Program, but as an extention of the Hague Conferences.

The fact that the establishment of the international prize court could not be completed until the naval law which it was to administer was agreed upon goes far to prove the necessity of setting up agreed legislative machinery at the time that the international Court of Justice is created.

The question then arises as to whether the legislative function should be exercised by an extension of the Hague Conference or whether there should be created a Council representative of the Nations which will form the Union prepared to exercise it.

There must always be danger of revolution when strict judicial administration is not accompanied by constitutional means for modifying from time to time the laws administered.

If some nations are to bind themselves under special obligations to uphold and administer International Laws, it is fairly certain that they will demand that these laws shall be made or modified by themselves alone, and not by a body which represents as well as them selves many who may not accept these new responsibilities. Should all the nations who take part in the Hague Conference come into the Union, then a development of those conferences would be all that is needful. But should a Union be formed of a part of those

nations; then it seems clear that the Legislative Council must represent those nations forming the Union. As this definition holds good for the Hague Conferences in the only case in which those Conferences could serve the purpose aimed at, it would seem wiser to adopt wording on the lines of that used by the American League to Enforce Peace.

This matter is one of some importance because the wisdom and practicability of seeking to enforce the decisions of the International Court of Justice by the collective power of the States of the Union, depends very much on the previous consent of the parties having been given to the law or treaty on which the decision is based, and on the efficiency of the machinery which is set up to and correct international laws and treaties to adapt revise them to changing conditions and circumstances.

The enforcement of the decisions of the Court of Justice is fairly widely approved, while the enforcement of those of the Council of Conciliation is rarely suggested, not because the decision of a matter on strictly legal grounds is in itself necessarily more common sense or right in relation to an individual dispute than a decision based on abstract-reason and high principle, but because a basis of settlement having been agreed upon by the parties, at a time when no dispute existed, as a right and convenient one to set up, they are both therefore bound by their previous acceptance of the basis to abide by a settlement of their quarrel in accordance with it. The whole fabric of human society depends on the keeping of such agreements, on a willingness to abide by laws

when once they have been agreed and properly promulgated. This it is which constitutes the fundamental difference between the decisions of a Court of Justice based on law and those of any mediatory council which are not based on any definite grounds which the parties have already accepted. Hence the justification for trying to secure, as the English League of Nations Society does, that the decisions of the International Court of Justice shall be accepted as binding, and shall be enforced by the power of all the nations forming the Union, without demanding the same for the recommendations of the Council of Conciliation.

The specially close connection between the legislative and mediatory functions is illustrated by the fact that in the case of many disputes it is found desirable to arrive at a decision as to the basis on which the dispute shall be settled before entering on any investigation of the circumstances of the particular dispute. The decision as to the basis is a quasi-legislative function; moreover it is a matter in which all the nations are interested, because in the absence of definite legislation such decisions become very important precedents and tend to acquire a binding force. It is for this reason partly that the Fabian proposals make conciliation definitely a function of the legislative Council, providing merely, that it may delegate that function to a permanent Board. There are undoubtedly advantages in the arrangement and the authority of the International Council might be increased by its untertaking to fulfil both legislative and conciliatory functions. On the other hand it must be admitted that the character

of the members of such a Council, if definitely representative of the interests of their nations, must militate against their independence and impartiality of judgment. The question must, I think, turn on the kind of decision that is deemed most desirable and most likely to be accepted and respected.

There are two kinds of decisions which are quite clear and distinct. First there is that which is known as the judicial decision where men of the greatest impartiality and possessing recognised skill in the interpretation of documents decide questions in accordance with laws or treaties to which presumably the parties have agreed to conform: and in the main these decisions are irrespective of the question of fairness or commonsense as applied to the individual case. The law or treaty is presumed to have been agreed upon as the right basis and the parties are expected to take the consequences of any seeming unfairness in its application in individual cases. Nor are the interests of other parties supposed to be brought in to influence the decision.

Secondly there is the opposite type of decision arrived at by a body of delegates each frankly representing the interests of the parties or nations for whom he acts. Here again there is no necessary consideration of fairness or commonsense as it affects the parties immediately interested in the dispute under consideration. A certain degree of impartiality in the decision in relation to these parties may, however, result from averaging the individual partialities of a number of delegates each representing the interests of some 3rd, 4th

or 5th party. Such impartiality in the result is, however, accidental rather than intentional: each delegate is frankly out to secure the interests of those he represents.

Admittedly the first type of decision is not available to deal with cases where there is neither Law nor treaty upon which such a decision could be based. What type of decision then should be aimed at? Must we adopt the second?

The Fabian proposals, without taking this extreme attitude, seem to result from attaching every great weight to the resasons in favour of this type of decision. It may be said for it that the decisions of such a Council, frankly representing the interests of all the nations would be more likely to accord with the views of the influential nations: and therefore more likely to be cordially acquiesced in by the Governments which are represented. Any action required to give effect to the decision, it is suggested, would be more likely to be taken by the nations in support of the decision arrived at in this manner. All the nations of the Union being represented, and their own individual point of view in reference to the dispute having been strongly put forward, it is thought less likely that decisions would be arrived at which, by their nature, would reflect on the practice or conduct of individual nations. There is no doubt much wisdom and sound diplomatic instinct at the back of these arguments. The line of reasoning however does not take sufficient account of the point of view or the feelings of the two disputing nations. Moreover it attaches too great importance to respecting the

susceptibilities of Governments, and too little to appealing to the sense of right of the peoples.

We are, after all, seeking to set up some Council to which nations unable to agree on some vital question can be required to submit that question for a decision; and we wish to secure a decision which will have the greatest prospect of acceptance by those nations, and the existence of which will form the greatest restraint on either of them from taking up arms in resistance to it.

I suggest that a decision which comes nearer in character to that of a judicial tribunal would be likely to carry greater weight with the disputants, and that the greatest degree of obtainable impartiality in the Tribunal would give most weight to its decisions or recommendations. There is a certain abstract sense of right and fair dealing which is largely shared by all men whatever their nationality, or the creed and ethical code which they profess and the recognition of fairness and right in a decision will be one of the strongest forces restraining a people from taking up arms in resistance to it. No such power would be at the back of a decision arrived at by a delegation from other nations, each frankly there to consider primarily the interests of his own country. A disputant nation would I think be most unwilling to risk the submission of a cause of dispute to such a body; and though the difficulty would undoubtedly be lessened by having a Court of Conciliation created by such a body I do not think that it would be removed. I strongly urge therefore that the Council of Conciliation should be a separate and independent body having more nearly the status of a judicial court and composed,

as far as may be secured, of men of high principle, wide knowledge of affairs and possessing much common-sense; of men known for taking a broad rather than an exclusively national point of view of public matters. This view of the character of the Tribunal to which the nations would be most willing to submit non-justiciable causes of dispute is supported by the type of men which have been selected to form the limited Tribunal to deal with such matters that may arise between Great-Britain and America under the recent treaty; and also it is supported by the type of person who is chosen to arbitrate in cases of domestic or industrial dispute where a judicial decision is not available.

It seems therefore, that adequate consideration of the feelings and point of view of the disputing nationalities will support a type of Council which will be as little as possible concerned with the interests of other nations, but prepared to consider as fairly and impartially as may be the case at issue between the two disputing nations.

Although it may be true that such a body would arrive at decisions occasionally which would offend the susceptibilities of the Governments of other nations not engaged in the dispute and might tend to create in this way precedents which these Governments would object to, it seems unlikely that this point of view would carry much weight with the peoples of the different nations, and certainly not with the peoples of the disputing nations; and I think the importance may be easily exaggerated. The first aim of this particular Council, after all, is to settle the dispute and avoid war.

To do this effectually it should be hampered as little as possible by the susceptibilities of third parties not concerned. If such parties dislike the decision and fear the precedent created by it they have their remedy in bringing the matter before the legislative and representative Council, and securing for future use some general law or agreement dealing with it. At the worst it seems unlikely that third parties, whose susceptibilities were offended by the dispute would themselves go to war to upset it.

No doubt the Council of Conciliation must be representative in the sense that there must be appointed upon it the conciliators from each of the nations involved: but the more this Council can be detached from any character of directly representing the interests of the individual nations, the more readily will the parties to a dispute be willing to submit their case and abide by its decision.

However it may be with the Governments themselves I think it is clear that the decision of such a Council would carry so much weight with the peoples of the disputing countries that they would greatly dislike to fight against it: while it is exceedingly doubtful if they would attach the same importance to a decision arrived at by a body frankly representing mainly the interests of other nations not directly concerned, and frankly deciding a quarrel in the interest of those nations rather than upon an impartial consideration of what is right and fair dealing in the individual instance.

There is strictly speaking a fourth function which

must be provided for in any complete international organisation. That is the Executive function.

In the Fabian scheme the Executive function would appear to be exercised by the International Council acting through the Secretariat. There can, I think, be very little doubt that nations will be jealous in the first instance of creating any international body with executive functions, and probably all the schemes are wise in not laying much emphasis on this function. It is one for which some provision must in any case be made and which may well be left to grow. It can, no doubt, best be associated with the legislative and deliberative Council, and by attaching this function to that Council both the High Court of Justice and the Council of Conciliation are necessarily brought into suitable relation, to the International Council or Conference for they would be dependent upon that body for the carrying out of their decision. In the event of the decision of either the High Court of Justice or the Council of Conciliation failing to be accepted or respected by the disputing parties, it should be the duty of the Court or the Council to report the matter to the International Council or to call together the International Conference if a periodically meeting Conference should be the first form adopted for meeting the legislative function. It would then become the function of this body to consider how far united action could be taken to give effect to the decision. It is clear if the International Union, by whatever name it may be called, is to undertake to uphold a Treaty intended to embody the substitution of reason for force

and to coerce individual nations who may break this Treaty, that there must be a certain amount of organisation which would constitute in effect the rudiments of an Executive.

It is upon the question of exerting collective force in support of the Treaty of Union and the decision of the Tribunal that the greatest differences exist between the various proposals. It is interesting to note that the scheme which limits the use of force to securing the submission of causes of dispute to the appropriate Tribunal provides for the most swift and inevitable use of armed force: whereas the other proposals which seek to enforce also the decisions of the High Court provide for a more deliberate procedure and a less inevitable appeal to arms.

In the case of decisions of the Court of Conciliation few of the proposals go further than suggesting that the International Council should consider what steps can be taken to enforce upon the disputing nations respect for the Recommendations of the Council of Conciliation.

One other point requires consideration. It is at any rate probable that a Union of Nations on the lines here contemplated will commence with a portion only of the civilised nations. No doubt it would be desirable that as many as possible should be included. In the event, however, of a number of fairly powerful nations choosing to remain outside the Union, it will probably be necessary that those within the League should make some provision for their mutual defence against attack by a State that is not a member. Only by such mutual

guarantee against outside attack can a sufficient sense of security be obtained for the nations within the League. Exactly what the character of this provision should be must depend to some extent upon the number and character of the nations forming the League and of those remaining outside. But the importance of making suitable provision must be recognised.

If any such scheme for the regulation of international relations and the application of reason to the settlement of international disputes is to be brought about, it is clear that there must be created a large body of public opinion favourable to the scheme in all the chief countries of the world. To secure this it is important that there should be drawn up a short concise statement covering these proposals. A number of such Statements have already been drawn up by different bodies. Some are too short to cover the whole ground, others too long and detailed to serve for propaganda purposes. By far the most complete and necessarily, therefore, the longest, is that put forward by the Fabian Research Group.

I suggest that all the bodies interested should endeavour to frame a short basis for popular use which will cover the greatest possible area of agreed ground and will at the same time be explicit on the main points which have been generally accepted as essential. Such a Statement might then be agreed upon as the basis for the formation of public opinion and the different bodies in the different countries might take this Statement as the basis of their propaganda work. It would, of course, be open to any National Society to comment

on the basis, to attach greater importance to certain points, or to add other matter which that nation might consider of greater moment.

I venture to put forward the following combined Summary of the proposals made by several bodies to form the basis of further consideration and amendment: and urge that nothing but good can result from wide discussion of this question.

SUMMARY OF PROPOSALS.

1. A Treaty shall be made as soon as possible whereby as many States as are willing to combine for the purpose shall form a League binding themselves to use peaceful methods for dealing with all disputes arising among them.

2. All disputes not settled by negotiation arising out of questions of International Law, the Interpretation of Treaties and all other justiciable matters, shall be referred to an International High Court; and pending its establishment by the Hague Court of Arbitration, whose decisions shall be final and shall he carried into effect by the parties concerned.

3. All other disputes not settled by negotiation shall be referred to a Council of Inquiry and Conciliation by whom they shall be investigated and reported upon: the Council to be nominated by the States which form the League.

4. The Signatory States shall jointly use forthwith

both their economic and military forces against anyone of their number that goes to war or commits acts of hostility against another of the Signatory States before submitting the question at issue to the appropriate Tribunal as provided above.

5. The Signatory States shall unite in any action necessary for giving effect to the decisions of the Judicial Tribunal.

6. The Signatory States shall make provision for mutual defence in the event of any of them being attacked by a State not a member of the League which refuses to submit the question at issue to an appropriate Tribunal or Council.

7. The Signatory States shall forthwith establish a permanent International representative Council or Conference to formulate and codify the Rules of international Law, which, unless some one of the Signatories shall signify its dissent within a stated period shall thereafter govern in the decisions of the judicial Tribunal mentioned in Article 2.

8. Any civilized State desiring to join the League shall be admitted to membership.

A LEAGUE OF NATIONS.

BY

ANEURIN WILLIAMS, M.P., GREAT-BRITAIN.

I have gladly accepted the invitation to write a short paper setting out my ideas of the best way to secure peace among nations, by a definite League, or agreement, among them, having for its object to put behind International Law a sanction, such as exists behind the Civil Law of each nation. In other words to put behind International Law the force necessary to make it respected.

It will be readily understood, even from these few words, that the object of this paper is not to discuss the terms on which the present war may eventually be ended, much less to discuss the responsibility of the Statesmen and Diplomatists of the various countries for the commencement of the war, or for its conduct.

Before the outbreak of this war the advocates of international peace almost unanimously advocated four things:

1. The limitation, or, if possible, the reduction, of armaments.
2. The development of International Law so as to render War less cruel and to protect the civil population more and more from its operations.
3. The development of some form of International

Tribunal, chiefly through the Hague Conferences; and

4. Treaties of peace and arbitration between each nation and each other nation, providing for the settlement of disputes by the Arbitral Tribunal of the Hague, or in similar ways.

There were a small number of pacifists who maintained that the limitation of armaments was infinitely difficult, if not impossible, until some safety was given to the nations, other than their own strength: that International Law, and an international tribunal, without power behind them to make them respected, were always in danger of being treated with contempt; and that treaties between nations would have ten times their value, if some security could be given that they would be observed. They recognised, indeed, that in spite of their weakness, treaties and International Law and international tribunals had, by their moral force, won no small measure of observance; but they urged that the nations must go forward, and mutually bind themselves to use their forces, when necessary, to support International Law against any law-breaker.

This idea has come to the front by leaps and bounds since the commencement of the present war, and is now advocated in various forms by many people. Some indeed carry it so far as to maintain that the only real solution of international relations is to create a perfect Federation of the nations, resulting, of course, in a Super-state; and that in that Super-state must be centred all military and naval force, with absolute power to regulate the relations between the component

parts of the Federation, viz. the States which we know as Sovereign States to-day. It is clear that this creation of a Super-State would mean the abandonment of their sovereignty by the existing States, and to my mind it is quite certain that the existing States will not, in their present stage of development, abandon their sovereignty. They will not give up their right to keep armies and navies: nor will they give up *permanently* and *beyond recall* their right to decide for themselves questions which they hold to be vital to their interests or their honour.

But if the Super-state is impossible in the present generation, it does not follow that nothing can be done effectively to put an end to the present anarchy of international relations, and to give the world assurance of peace between the civilised nations, and of the supremacy of public right. I suggest that these aims may be attained if a number of nations will agree together on something like the following basis:

1. That a Treaty shall be made as soon as possible whereby as many States as are willing to do so shall form a League binding themselves to settle by peaceful methods all disputes arising among them;
2. That such methods shall be as follows:
   a. All disputes arising out of questions of International Law or the Interpretation of Treaties to be referred to and decided by the Hague Court of Arbitration, or some other Judicial Tribunal;
   b. All other disputes to be referred to a Council

of Enquiry and Conciliation — representative of the States which form the League, the Council to investigate the facts and make an award declaring what solution is most in accord with equity and the vital interests of the parties.

Both the decisions of the Tribunal, and the awards of the Council, to be binding upon the parties, except in so far as they may be modified by further negotiation and mutual agreement;

3. That the States which are members of the League shall immediately unite in any military or other action necessary for insuring that every member shall abide by the terms of the treaty;
4. That the States which are members of the League shall immediately unite for Mutual Defence, by military and all other means, in the event of any of them being attacked by a State, not a Member of the League, which refuses to submit its dispute to an appropriate Tribunal or Council or to accept the decision of such body;
5. That any civilised State desiring to join the League shall be admitted to membership.

A great many points present themselves on a proposal of this sort. I can only touch on a few here.

1. It is, of course, desirable that as many nations as possible should join in the initiation of such a League, and so demonstrate that it was in no sense a League of some nations against others. Buf if it were not possible to get a large number

of nations to initiate such a League, I believe a commencement might be made by a few of the great Nations combining; and that a nucleus of nations once having been formed, others would be eager to join, because of the protection that the League would give them.

2. *Mutual protection.* I propose that the League should give to each member protection in case of its being attacked by another nation which
   a. was unwilling to submit its cause to the appropriate tribunal or council of conciliation: or
   b. having so submitted its cause, refused to abide by, or carry out, the decision of the tribunal or council.

To my mind it is not sufficient that each State, member of the League, should agree to submit its cause to the tribunal or council; it must also agree to accept and carry out the decision of the tribunal or council. Nor is it sufficient for the members individually to promise to do these things, they must also promise to compel any recalcitrant member to keep its promise. Again it is not sufficient for the League to give its members protection against attack from inside the League. It must also promise protection against attack from outside. This of course implies that if any State outside the League had a dispute with a State, member of the League, the former should have the right to submit its dispute to the appropriate Tribunal or Council. If it refused to do so or to accept the decision it would be considered the attacking party in any conflict which might result.

I know there are some who think that a League might usefully be formed whose members only promised

a. to submit their cases for consideration, and

b. to compel any recalcitrant member to carry out this promise.

In such a League every member would remain absolutely free as to what it would do, both after the judgment of the Court, or award of the Council, and in the case of trouble arising with some outside nation, not a member of the League. It is true that into such a very limited agreement nations might be more ready to enter, feeling that they were undertaking comparatively small obligations; they might hope that after the case had been submitted to the Tribunal or Council, after a long delay had given time for passions to cool down, after a judgment had been uttered, war would not, in fact, result; and that attack from the outside would in fact be resisted by all, though there was no promise to that effect.

In this connection it will be remembered that the treaties recently made between the U. S. A. and other nations provide only that questions not covered by previous treaties of arbitration should be referred to a Council or Commission for enquiry and recommendation; and the parties to those treaties only undertake not to make war pending such enquiry, which must be concluded within a prescribed time. Many people think that as to non-justiciable questions, viz: those referred to in No. 2 *b* above, the Nations would not at present consent to come under any stricter promise than this.

Such disputes usually concern the conflicting ambitions and prejudices of the nations; and not being covered by any treaty or accepted principle of International Law it might seem too great a risk to promise beforehand to accept the award of a Council of Conciliation concerning them. If the chief nations took that view they might promise to accept the decisions of the Tribunal as to justiciable disputes (No. 2 *a*) but only to observe a period of delay, say twelve months, in the case of non-justiciable disputes. I submit however that such a limited agreement, though it would make war less likely, could not in itself justify any nation in reducing its armaments, because it would give no security against attack, even from inside the League, much less from outside. If the nations began with such a limited agreement, I venture to think they must soon go on to the more complete agreement I have suggested. When they had done so, then for the first time they could venture to reduce their armaments, relying upon the united strength of the leagued nations as a whole. For no nation would dare to commit aggression if it knew for a certainty, that it would have to fight practically the whole civilised world.

I therefore put my proposal in its full extent, realising nevertheless that it may be necessary to begin with an agreement less complete in its renunciation of the right to make war, and in its measure of mutual protection.

3. *Sovereignty.* I have said that the nations are not prepared to give up their sovereignty, and the objection is sometimes taken that such a Lea-

gue does involve the giving up of sovereignty. If the members entering it agreed for all time, that would be true; but I think in order to induce nations to enter, it would at first be necessary to stipulate that each might withdraw on giving certain notice, say of twelve months. Without this possibility it is certain the States would not enter the League, but once having entered it is quite within the bounds of reasonable hope that no State would withdraw, and that the League would in course of time develop into a true Federation.

4. *The Hague Conferences.* If such a League were formed the question would arise whether it would institute Conferences of its own members for developing International Law in place of the Hague Conferences of all nations. I suggest that the Hague Conferences might most usefully continue, just as I hope the Hague Arbitral Tribunal would continue in a more perfect form and be resorted to by the proposed League. It seems to me however very likely that special Congresses of the Members of the League would also take place to consider special matters of International Law specially affecting themselves, or to consider whether they should adopt as binding upon themselves new principles or decisions which had not received the unanimous approval of the nations represented at the Hague. It does not seem to me at all necessary to lay down beforehand that the continuance of the

General Hague Congresses would be incompatible with Special Congresses of the Members of the League for discussions analogous, but limited to themselves. The question is one which will depend on the number of nations entering the League and the closeness of the bond between them.

Writing for men who have studied these questions I need not waste words. I submit that these proposals will give to International Law that support of force in the background, which all law needs; and that the more courageous the nations are in binding themselves to resist every form of lawlessness, the less likely it is that they will, in fact, be obliged to use force.

V. COUR D'ARBITRAGE; COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE; CONSEIL INTERNATIONAL D'ENQUÊTE ET DE CONCILIATION.

INDEX

DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS DE L'AVANT-PROJET D'UN TRAITÉ GÉNÉRAL.

AVANT-PROJET D'UN TRAITÉ GÉNÉRAL
RELATIF AU
RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS INTERNATIONAUX

PAR

LA COMMISSION NÉERLANDAISE D'ETUDES, COMPOSEE DE MM. Dr. TH. HEEMSKERK (Président), Dr. B. C. J. LODER, Prof. Dr. J. PH. SUYLING, H. VAN DER MANDERE ET Mlle Dr. L. C. POLANO (Secrétaire.)

EXPOSÉ DES MOTIFS.

§ 1. *Le pacifisme pur.*

Comment prévenir la guerre? A première vue rien ne paraît plus facile. Que les Etats s'obligent de régler leurs différends à l'amiable et ils pourront se dispenser de ruiner leur crédit afin d'obtenir des victoires qui coûtent encore plus de sang que d'argent. Pourtant, un moment de réflexion suffit pour révéler la faiblesse de cette conception simpliste. Les Etats sont les gardiens d'intérêts de si haute importance que plus d'un entre eux croirait manquer à un devoir suprême, s'il ne se réservait pas le droit de défendre, au besoin, sa position acquise à force d'armes. Un traité universel qui prononce sur la guerre la mort sans frase, n'obtiendrait donc pas l'assentiment général des puissances. Quand bien même l'adhésion d'un certain nombre d'Etats lui serait assurée, il laisserait toujours subsister la menace d'une guerre future, car il ne pourrait réaliser son but

qu'à la condition d'être accepté par la totalité des puissances.

Toute tentative visant à l'abolition directe et complète de la guerre se complaît à une abstraction qui n'est pas encore de ce monde. L'heure du grand pacte humanitaire ne sera arrivée qu'au moment où toutes les nations auront reconnu la possibilité de régler leur sort par le seul emploi de méthodes pacifiques. Le triomphe de la justice sera alors assuré. Toutefois il faut tenir compte de la réalité. Tant que le principe du mal ne sera pas conquis dans le coeur humain, ce triomphe ne sera qas remporté. La tâche s'impose donc de préparer la victoire future de la justice. On doit travailler à l'éducation de l'opinion publique pour qu'elle apprenne à croire à la justice, à l'accepter, à la réclamer, à condamner même les desseins injustes dans les rapports internationaux, Le pacifisme peut se vanter de s'être dévoué, depuis de longues années déjà, à cette tâche aussi élévée qu'ardue; il peut se glorifier d'avoir réalisé des progrès considérables et, enfin, il peut réclamer l'honneur d'avoir préparé la conclusion d'un traité universel qui, pour ne pas exclure d'une manière absolue la possibilité de guerres futures, n'en réduira pas moins, pour l'avenir, les chances de conflits armés à des proportions infimes. Mais en même temps, le pacifisme met trop de confiance en la force de ses conceptions idéalistes pour ne pas se faire illusion sur la possibilité d'assurer à l'humanité telle qu'elle est par sa nature, les bienfaits d'une paix perpétuelle.

---

§ 2. *Le pacifisme pratique.*

D'où viennent les difficultés qui barrent le chemin au pacifisme pur? De ce que les Etats sont hostiles au règlement pacifique de leurs différends? On serait grandement injuste envers ceux qui dirigent les destinées des peuples, si on les représentait comme des partisans convaincus de la théorie qui recommande, pour la solution des conflits internationaux, l'emploi de moyens violents. Tout au contraire, les hommes d'état ne désirent pas mieux que de se servir des méthodes que le pacifisme préconise, tant ils souffrent de la responsabilité démesurée dont le déchaînement d'une guerre les accable. Ils se croient, cependant, obligés, en vue des nécessités de la vie pratique, de retenir un assentiment sans réserves. On dépasse, selon eux, la juste mesure en exigeant des Etats de ne jamais hésiter à sacrifier leur honneur et leur sécurité à la volonté de garder la paix. Des questions peuvent s'élever dont la solution n'est acceptable qu'à la condition de respecter les intérêts des pays en litige tels que ceux-ci les conçoivent eux-mêmes. Il faut donc se garder d'imposer aux Etats l'obligation absolue d'avoir recours à l'arbitrage, quel que soit le caractère du différend qui les divise.

Puis, il y a une autre difficulté encore. Les arbitres puisent leur sentence dans les règles du droit international; ils l'établissent à la majorité des voix. Sans vouloir contester que tous les différends internationaux concernent plus ou moins lordre juridique, on peut pourtant soutenir qu'il y a des conflits ne se prêtant pas à l'arbitrage. Pour être juridiques, les conflits entre

les Etats ne laissent pas de mettre en présence des intérêts qui touchent plus ou moins à la prospérité ou à la vie même des Etats. A lui seul ce fait ne constitue pas une raison suffisante pour déclarer impossible règlement amiable de tels conflits Mais, d'autre part, il exclura, d'ordinaire, le secours à l'arbitrage, parce que la procédure arbitrale manque de la souplesse indispensable pour permettre aux litigants d'adoucir l'antagonisme de leurs intérêts opposés. Si on veut que les conflits de ce genre soient vidés sans l'intervention de la force, on doit, par conséquent, mettre à la disposition des Etats un organe dont la constitution tend, avant tout, à épuiser toutes les ressources de la persuasion réciproque. En un mot, à côté d'une cour arbitrale il faut ériger un conseil de conciliation.

Résumons les objections! En fin de compte, elles se réduisent à deux assertions qu'il faut bien distinguer. La première revient à dire que quelques conflits internationaux ne souffrent point le règlement pacifique, et la seconde soutient que, quoique susceptible de règlement pacifique, un différend ne rentre pas encore dans la compétence de la cour d'arbitrage. Sans doute, on pourrait être tenté de contester l'exactitude de ces assertions. Mais si le pacifisme veut remporter des succès pratiques, il sera obligé, par le temps qui court, de tenir compte des observations de ceux qui ne partagent pas complètement ses vues.

---

§ 3. *Les premiers principes de l'avant-projet. L'arbitrage.*

L'avant-projet part des idées qui viennent d'être développées. Il établit le principe que les différends internationaux sont réglés à l'amiable. Les Etats contractants acceptent, sauf les réserves nécessaires l'obligation d'avoir recours aux bons offices des organes institués par le traité projété et destinés à vider leurs différends, artt. 2 et 3. Vue la nature variée des questions qui peuvent naître entre les puissances, le traité a soin de créer, l'une à côté de l'autre, une cour internationale d'arbitrage et un conseil international de conciliation, artt. 4 s. et 86 s. Mais comment délimiter la compétence de ces deux organes? Voilà une question délicate. L'avant-projet la résout à l'aide de deux grands principes. D'abord, il déclare que tous les différends d'ordre juridique rentrent dans la compétence de la cour d'arbitrage. Mais puisque, à la rigueur, tous les conflits internationaux peuvent être considérés comme regardant sous un rapport ou l'autre l'ordre juridique, elle restreint la portée de ce premier principe en le complétant de la règle que, pour être de la compétence de la cour d'arbitrage, un litige, quelque juridique qu'il puisse être, doit avoir été reconnu comme tel par un accord spécial intervenu entre les parties. A défaut de l'assentiment des litigants l'affaire rentre donc toujours dans la grande catégorie des conflits dont connaît le conseil de conciliation.

En ce qui concerne la délimitation de la compétence de la cour d'arbitrage, tout le système du traité général

projeté se résume dans l'application stricte des deux principes qui viennent d'être énoncés. L'avant-projet commence par renvoyer toutes les questions d'ordre juridique à la cour internationale d'arbitrage et il n'hésite pas à définir ces questions en un sens très large. Outre les différends relatifs à l'interprétation des traités, il range parmi les litiges juridiques tous les différends roulant sur l'application d'un principe de droit international, art. 16. En vue de l'incertitude que l'existence d'un traité spécial d'arbitrage peut faire naître, il a soin, d'ailleurs, de déclarer juridiques encore tous les conflits tombant sous le coup d'un tel traité conclu par les litigants soit avant, soit après la mise en vigueur de la convention générale d'arbitrage, art. 16.

Si le traité projeté se bornait à ces dispositions, la cour d'arbitrage serait compétente pour juger tous les litiges internationaux. Mais l'attribution de cette compétence étendue n'est que provisoire. Elle ne devient définitive qu'à la condition d'être confirmée par les parties. Celles-ci peuvent s'y prendre de différentes manières. Si elles s'entendent, aucun doute ne sera permis. La compétence de la cour d'arbitrage sera, en effet, fondée à souhait soit que les Etats litigants concluront un compromis qui soumet leur conflit à la décision de la cour, soit qu'ils s'en remettront à la cour pour arrêter l'acte qui tiendra lieu d'un compromis (quasi-compromis), art. 17, al. 1 et 2. Mais qu'arrivera-t-il, quand la bonne volonté de l'une des parties se hurte à l'opposition de l'autre? Alors la cour d'arbitrage pourra être mise en mouvement par une seule

des parties. A sa demande, elle examinera, si le conflit est d'ordre juridique et, l'affirmative s'imposant, elle établira l'acte remplaçant le compromis que le manque d'accord entre les litigants rend impossible (quasi-compromis), art. 17, al. 3. Mais la cour ne possède cette faculté que dans les cas où les parties la lui ont attribuée, car voici que le second principe que le traité général a cru devoir formuler, commence à faire sentir son influence sur l'obligation des Etats de paraître devant la cour d'arbitrage. Si les parties n'ont pas reconnu le caractère juridique de leur conflit, c'est à dire si elles ne sont pas convenues, par un accord spécial, de le soumettre à la décision de la cour, l'affaire sera portée devant le Conseil de conciliation.

Maintenant il s'agit de bien distinguer les différents cas qui peuvent se produire.

A. Les parties n'ont pas conclu de traité spécial d'arbitrage; elles ne sont tenues, l'une envers l'autre, que du traité général relatif au règlement pacifique des différends internationaux.

Dans ce cas, la cour ne sera pas en droit d'arrêter un pseudo-compromis à la demande d'un seul état, art. 18, al. 1. Faute de l'accord nécessaire des parties, il manque, dans l'espèce, à la compétence de la cour, la base que suppose la force obligatoire de ses décisions. L'affaire se trouve ne pas être susceptible d'arbitrage; elle doit être classée dans le groupe des différends que le conseil international de conciliation est appelé à régler, art. 98.

B. Les parties ont conclu un traité spécial d'arbitrage, mais cette convention date d'un jour antérieur à l'entrée en vigeur du traité général.

Alors, la solution devra être la même que pour le cas précédent. Parce que l'une des parties refuse son concours indispensable, les arbitres devront s'abstenir d'établir un quasi-compromis. Le litige rentrera encore dans la grande catégorie des différends réservés au Conseil de conciliation artt. 18, al. 1 et 98.

C. Les parties ont conclu un traité spécial d'arbitrage après l'entrée en vigueur du traité général, art. 18, al. 1.

Ici, le cas est tout différent. Les litigants doivent être censés avoir voulu accepter la nouvelle situation créée par cette convention générale. Rien ne s'oppose donc à reconnaître aux arbitres la compétence qui devait leur être refusée dans les deux cas antérieurs. En effet, la conclusion du traité spécial d'arbitrage implique ici attribution de compétence de la part des parties. Par conséquent, le traité général pose cette fois en principe que tous les différends rentrant dans le cadre tracé par le traité spécial donnent lieu à l'établissement d'un quasi-compromis, même si la demande qui saisit la cour de l'affaire, n'émane que d'une seule des parties. Cependant pour permettre à tous les états de signer à l'avenir des traités spéciaux d'arbitrage, la convention générale tient compte des réserves que quelques-uns d'entre eux pourraient juger nécessaires précisément par rapport à la faculté de la cour d'établir un quasi-compromis à la demande d'une seule des parties. Il est donc reconnu deux exceptions, art. 18, al. 1. Les états parties au traité général resteront libres d'exclure, purement et simplement, dans leurs traités spéciaux d'arbitrage la compétence de la cour d'arrêter

un quasi-compromis à la requête d'une seule des parties. Ou bien, s'ils ne veulent pas de cette solution extrême, ils resteront libres de déclarer dans leurs traités spéciaux que les différends visés par ces traités ou, tout au moins, un certain nombre d'entre ces différends ne donneront pas lieu à l'établissement d'un quasi-compromis à la requète d'une seule des parties, si l'autre s'y oppose. Les états qui ne croient pas devoir confier à une cour d'arbitrage la décision de litiges qui touchent p. e. à l'honneur ou à l'indépendance, disposent donc des moyens nécessaires pour sauvegarder leurs intérêts.

D. Les parties ont conclu un traité spécial d'arbitrage soit après, soit avant la mise en vigueur du traité général, mais le conflit qui s'élève entre elles ne rentre pas dans la catégorie des conflits visés par le traité spécial.

La cour sera-t-elle alors en droit de juger de sa compétence à la requête d'une seule des parties? Il va sans dire que la réponse doit être négative. Dans ce cas encore il n'y a rien qui puisse justifier une exception au grand principe exposé sous les numéros A et B, d'après lequel la cour ne peut puiser, dans la convention générale, la compétence d'approfondir la nature d'un conflit, tant que les parties ne se seront pas concertées pour confirmer, par un accord spécial, l'attribution provisoire de compétence que le traité général contient. Même si les parties ont signé leur traité spécial d'arbitrage après l'entrée en vigueur du traité général, on doit s'en tenir là. Le conflit dont il s'agit n'appartient pas, en effet à la catégorie des différends pour laquelle le traité spécial a introduit un régime différent.

Il est de la plus haute importance de préciser la situation de fait qui se dégage de ce système. La cour d'arbitrage jugera les différends d'ordre juridique, art. 16. Ce terme comprend tous les litiges qui soulèvent des questions de droit, y compris tous les différends qui sont visés par des traités spéciaux d'arbitrage. Mais quelque juridiques que ces différends puissent être la cour n'en connaîtra que de l'assentiment des parties. Cet assentiment doit se manifester par un compromis ou par une demande collective d'établir un quasi-compromis, en tant que les parties ne sont liées, l'une envers l'autre, que du traité général seul ou de ce traité et d'un traité spécial d'arbitrage datant d'une époque antérieure à la mise en vigueur du traité général, art. 17. La situation sera différente, si les parties ont conclu un traité spécial d'arbitrage après cette date. Alors il ne sera plus besoin dans chaque espèce, du moins en principe, du concours des deux parties pour permettre aux arbitres d'établir un quasi-compromis relatif à une affaire qui rentre dans les dispositions d'un traité spécial. La demande d'une seule partie suffit, dans ce cas, pour mettre la cour à même de décider, si le différend est juridique, et, l'affirmative s'imposant, d'arrêter le quasi-compromis, art. 18. Cette règle souffre pourtant des exceptions. Il se peut que les parties aient enlevé, d'une manière absolue, à la cour le droit d'examiner, à la demande d'une seule d'elles, le caractère du conflit et d'arrêter un quasi-compromis; ou qu'elles se soient réservées le droit de défendre, par une déclaration unilatérale, que la cour juge à la requête d'une seule d'elles. L'incompétence

de la cour redevient alors de règle. La faculté d'arrêter un quasi-compromis étant complètement exclue, le concours des parties s'impose de nouveau pour fonder la compétence de cour. Et elle s'impose encore, si, le droit d'opposition unilatérale étant reconnu, la requête de l'une partie tendant à l'établissement d'un pseudo-compromis est suivie de la déclaration de l'autre qu'elle considère le conflit comme n'étant pas d'ordre juridique.

Le traité général constitue, en vérité, un cadre qui pourra être rempli de différentes manières. Il dépendra donc surtout du zèle des états individuels, si l'arbitrage vraiment obligatoire se développera à l'avenir. Ou pour mieux dire, la force avec laquelle le pacifisme saura imposer son idéal aux peuples, décidera des résultats que le règlement pacifique des conflits internationaux aura à enregistrer. Supposons que tous les états ou la plupart d'entre eux concluront, plus tôt ou plus tard, des traités spéciaux stipulant, sans aucune réserve, l'arbitrage pour le plus grand nombre de conflits possible. Grâce à ces traités, la cour sera investie d'une compétence bien fondée. Les arbitres auront le droit d'examiner, si un différend quelconque rentre dans les dispositions du traité spécial d'arbitrage signé par les parties et d'établir, le cas échéant, un quasi-compromis à la requête d'une seule d'elles. Mais s'il y en avait parmi les états qui seraient moins hardis, le profit serait toujours considérable.

Pour s'en convaincre on n'a qu'à se souvenir que le traité général laisse aux états la pleine liberté d'individualiser les traités spéciaux qu'ils veulent conclure

entre eux, art. 18. Tel état entretenant des relations intimes avec une puissance amie ne sentira pas le besoin d'insérer des restrictions dans le traité spécial d'arbitrage qu'elle lui propose de signer. Mais quelle attitude prendra-t-il à l'égard d'un gouvernement dont les intentions bienveillantes ne se sont pas encore assez distinctement accusées? Le traité général lui montre le chemin à suivre. Il conviendra avec cette puissance d'un traité général d'arbitrage qui enlèvera à la cour soit d'une manière absolue, soit sous la réserve de l'opposition d'une des parties, le droit d'arrêter, à la demande d'une seule d'elles, un acte tenant lieu de compromis. L'arbitrage obligatoire souffrira, sans doute, de ce procédé dicté par la prudence, mais le règlement pacifique des conflits internationaux n'en retirera pas moins l'avantage notable que le développement ultérieur des circonstances peut permettre à ces états de confier plus tard, d'un commun accord, la décision de leurs litiges éventuels à la cour dont ils ne veulent pas, pour le moment, reconnaître la compétence souveraine.

---

§ 4. *Les premiers principes. Le règlement des conflits internationaux par le conseil international de conciliation. La conciliation d'office.*

Le traité général présenterait une lacune regrettable, s'il ne pourvoyait pas au règlement des conflits qui échappent à la juridiction de la cour d'arbitrage. Mais quels différends rentrent dans cette catégorie? Que

l'on fasse le catalogue complet des litiges dont la cour connaît et on sera fixé sur ce point. Parmi les conflits jugeables de la cour il faut ranger, en premier lieu, les affaires qui sont portées devant elle par un compromis ou par une demande collective des parties tendant à l'établissement d'un quasi-compromis, artt 16 et 17. Puis vient le grand groupe des affaires dont, en vertu d'un traité spécial d'arbitrage postérieur à la mise en vigueur de la convention générale, la cour peut connaître malgré l'opposition d'un des états litigants, artt. 16 et 18. Tout ce qui n'appartient pas à ces deux catégories tombe, en tant qu'il s'agit de délimiter les compétences respectives de la cour d'arbitrage et du conseil de conciliation, dans le vaste domaine des conflits réservés au Conseil. L'art. 98 le dit expressément. Où la cour doit s'abstenir, le conseil est compétent pour exercer son autorité subsidiaire. Il n'y a que la volonté des parties qui puisse déplacer cette ligne de démarcation. Si elles s'entendent pour renvoyer une affaire juridictionnelle au conseil, leur accord sera respecté, art. 98.

Le conseil de conciliation décide les différends portés devant lui par un décret obligatoire pour les litigants, artt. 104—106; il le fait même malgré l'opposition de l'un d'eux, car il peut connaître d'une affaire à la requête d'une seule des parties, art. 98. A ne s'en tenir qu'à ces prescriptions, on pourrait être tenté de croire que l'autorité du conseil dépasse de beaucoup celle de la cour d'arbitrage. Il n'en est rien pourtant. Sans doute, la compétence de la cour fait défaut toutes les fois que les parties en litige ne concourent pas à la

fonder soit par un accord donné pour l'affaire engagée, soit par une déclaration formulée, d'avance, dans un traité spécial d'arbitrage, fait après la conclusion du traité général, artt. 17 et 18. Mais, une fois, sa compétence établie, la cour vote sa sentence obligatoire à la majorité des voix, artt. 43 et 51. Le vote du décret que le conseil arrête exige, au contraire, plus que la majorité des voix, car, en principe, la majorité des voix ne compte pas, si, parmi cette majorité, il ne se trouve pas la voix d'au moins un des conseillers tenant leur mandat de la partie à qui le décret donne tort, art. 105.

Voilà pourquoi le traité général est en droit de conférer la force obligatoire aux décrets du conseil, qu'il soit saisi de l'affaire par toutes les parties ou par une seule d'elles. Son pouvoir coercitif est mitigé et, en même temps, justifié par le principe qu'aucune des parties ne perdra sa cause qu'à la condition qu'au moins un de ses propres mandataires concoure à sa défaite.

D'autre part tout logique et équitable que soit cette solution, elle laisse le système du traité général inachevé. Si, pour pouvoir être voté, le décret doit réunir non seulement la majorité des voix, mais en même temps la voix d'au moins un des mandataires de la partie dont les prétentions sont déclarées mal fondées, il faudra s'attendre à ce que, un jour ou l'autre, le conseil ne sera pas à même d'arrêter une décision. Ce résultat négatif doit, en effet, se produire nécessairement, quand les mandataires de l'une partie ne réussissent pas à gagner à leurs vues, au moins, un des mandataires de l'autre. Alors le conseil n'a d'autre

choix que de constater son impuissance à vider le conflit. Il reste donc une lacune. L'avant-projet du traité général la comble par l'application de l'idée que la persuasion peut toujours réussir où, à force d'être rejetée, l'obligation a échoué. Faute de l'accord indispensable des parties, la cour n'est pas à même de prononcer une sentence obligatoire; faute de l'harmonie nécessaire des mandataires des parties, le conseil n'est pas à même d'arrêter un décret obligatoire. Mais ce qui, par la force des circonstances ne peut pas être imposé aux parties ni par une sentence de la cour ni par un décret du conseil, peut toujours être réalisé par un avis heureusement inspiré. Le traité général confère donc au conseil de conciliation le droit de présenter d'office, aux parties une proposition non-obligatoire, dès qu'il est constaté que le litige n'est pas susceptible d'être vidé par une décision obligatoire émanant soit de la cour soit du conseil lui même. Afin de prévenir les conflits, il lui permet même de s'adresser aux états intéressés, avant qu'un différend soit venu troubler leurs relations pacifiques, art. 107.

Ici, une objection se présente qu'il faut, avant tout réfuter. Le même conseil qui est appelé à arrêter des décrets obligatoires, est chargé de formuler des avis bienveillants. Il réunit donc deux fonctions qui semblent devoir s'exclure. Comment les parties voudront-elles accepter un conseil venant de la part de l'organe qui a manqué de formuler une décision obligatoire? L'observation serait sans réplique, si le traité général n'avait pas prévu la difficulté. Il a pris la précaution de donner au conseil de conciliation une organisation qui s'adopte

aux exigences de la double mission dont il aura à s'acquitter. Quant aux cas qui lui sont soumis par les parties afin d'être réglés par un décret obligatoire, ils sont examinés et décidés par des commissions formées spécialement pour chaque affaire et dans lesquelles les parties en litige sont représentées par un nombre égal de conseillers. Les avis que le conseil a le droit d'offrir d'office, aux états intéressés, émanent, au contraire, du conseil entier. Il les débat et les formule, du moins en principe, en séance plénière, à moins qu'il ne préfère en confier la rédaction à un comité spécial, artt. 99 et 109.

---

§ 5. *L'organisation de la cour internationale d'arbitrage et du conseil international de conciliation.*

Tous les moyens propres à vider les conflits internationaux ont trouvé leur place dans le traité général projeté: l'arbitrage, la conciliation et les bons conseils. Il ne servirait pourtant à rien de les y avoir réunis, si les organes chargés de les appliquer, n'offraient pas les garanties nécessaires pour en assurer l'emploi heureux. C'est surtout cette idée qui a inspiré l'organisation des deux grands corps auxquels incombe la tâche ainsi honorable que délicate de prévenir les conflits armés.

La cour et le conseil sont des institutions vraiment permanentes. Ils tirent leur autorité en premier lieu, d'un mandat conféré à leurs membres par les états signataires, artt. 4 s. et 86 s. Chaque pays partie au traité général nommera, à la cour et au conseil, au

moins deux et tout au plus quatre membres. A supposer que le traité projeté soit accepté par un bon nombre de puissances, chacun des deux corps comptera donc probablement une centaine de membres. Des assemblées si nombreuses ne sont pas aptes à examiner et à décider des litiges. Encore une partie litigante pourrait-elle craindre que, dans des milieux si vastes, il ne se formât, d'avance, une majorité hostile à ses revendications légitimes? Il fallait donc chercher une solution qui, tout en respectant le principe de l'égalité des états, assurait aux parties litigantes l'impartialité absolue des organes arbitral et conciliateur. Pour être difficile le cas n'était pas encore sans issue. L'avant-projet a, du moins, résolu le problème d'une manière qui semble pouvoir satisfaire les divers intérêts opposés.

Il confie la décision des conflits à des commissions qui se recrutent parmi les membres de la cour et parmi ceux du conseil. Mais faut-il, donc, chaque, fois que la cour ou le conseil est saisi d'un litige, procéder à une élection qui peut donner des résultats inattendus? Il n'en est rien. La constitution des commissions est réglée, une fois pour toutes, par le traité général. Chaque partie sera représentée aux commissions par les deux membres les plus anciens par ordre de nomination qu'elle aura nommées elle-même à la cour ou au conseil. Cela fait quatre membres ordinaires désignés d'avance, artt. 21 et 99. Ils travailleront sous la direction d'un président. Comment ce titulaire sera-t-il choisi? La constitution définitive des commissions resterait toujours à la merci du bon vouloir des parties, si la nomination du président leur était confiée incondition-

nellement. Le traité général en charge donc, le cas échéant, un organe indépendant. C'est précisément pour empêcher les parties d'entraver le fonctionnement régulier des commissions qu'il met à la tête de la cour et du conseil des comités présidentiels, artt. 6 s. et 89 s. Le délai accordé aux parties pour s'entendre une fois passé, sans que la nomination du président de la commission ait eu lieu, le comité présidentiel compétent y procédera, artt. 21, al. 3 et 4, et 99, al. 4 et 5.

Les comités présidentiels de la cour et du conseil disposent d'un pouvoir considérable. Il importe donc de mettre leur impartialité hors de tout doute. Les artt. 22 et 100 du traité genéral tendent à cette fin. En vertu de ces dispositions les membres des deux Comités présidentiels dont les sentiments peuvent paraître suspects, sont remplacés par des substituts. D'autre part, il faut compter, ici, avec la prépondérance de fait qu'exercent les grandes puissances. Cette préoccupation explique le contenu des artt. 6, al. 6, et 89, al. 3. Ils attribuent aux grandes puissances trois voix, contre une à chacun des autres états, en ce qui concerne le vote qui décide de l'élection des membres des comités présidentiels. Pour des raisons analogues la même proportion des voix a été enfin acceptée pour le vote auquel le conseil de conciliation procède en séance plénière, quand il use de son droit de présenter, d'office, aux états intéressés ses avis bienveillants, art. 109, al. 3. Comp. aussi les artt. 11, al. 2, et 94, al. 2.

---

§ 6. *L'obligation de ne pas avoir recours aux armes.*

Le traité général projeté ne contient aucune prescription expresse qui défende aux parties de prendre les armes. Il ne leur adresse pas cette défense même pour la période pendant laquelle leur litige est débattu devant la cour d'arbitrage ou devant le conseil de conciliation. On aurait tort de regretter cette abstention, car elle s'explique par des raisons solides. Toute règle qui, sans restriction aucune, interdit aux parties le recours à la force, méconnaît les devoirs que leur impose l'indépendance en même temps que les droits que leur confère la souveraineté. A prêter une résistance armée à une attaque violente les états ne font rien qui puisse être reprouvé. La défense de faire la guerre ne saurait donc être inconditionnelle. Mais quelles sont les limites dans lesquelles l'obligation de garder la paix peut être imposée? Il n'y en a qu'une seule qui ne puisse être contestée de personne. En s'engageant à porter leurs litiges devant la cour ou devant le conseil, les parties s'engagent en même temps à ne pas ouvrir les hostilités, tant que leur affaire ne sera pas jugée. La première obligation serait, en effet, dépourvue de toute signification, si elle ne comportait pas que les états intéressés se désaisissent, pour la durée du procès, du droit de se battre. En un mot, elle implique la seconde. Cette conclusion s'impose forcément. On ne gagne donc rien à la formuler en termes solemnels si ce n'est que l'on charge le traité projeté d'une prescription absolument superflue.

---

§ 7. *Les règles de procédure. Les commissions d'enquête.*

Les prescriptions relatives à la procédure et aux commissions d'enquête ont été empruntées, sauf quelques modifications rédactionnelles, à la convention de la Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Comp. les artt. 61—82, 86, 88—90, 9—36 de cette convention.

---

§ 8. *L'avant-projet du traité général comparé à la convention de la Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.*

L'avant-projet pourvoit la communauté des états d'une puissante organisation destinée à assurer la paix. La cour internationale d'arbitrage connaîtra les litiges juridictionnels; le conseil international de conciliation décidera tous les autres différends et, au besoin, il présentera aux intéressés ses bons avis. Comparé à la convention de 1907, l'avant-projet l'emporte donc de beaucoup. En 1907 un corps compétent pour offrir des conseils bienveillants et pour trancher, d'un décret obligatoire, les différends qui ne sont pas susceptibles d'arbitrage, n'a pas été érigé. Faut-il donc dire que, au moins, le système d'arbitrage tel qu'il a été réglé en 1907, équivaut à celui que l'avant-projet organise? On fera bien de ne pas se laisser tromper par les apparences. C'est peut-être précisément à l'égard de l'arbitrage que l'avant-projet réalise les plus grands progrès. Le traité projeté établit, d'abord, une cour vraiment permanente. Les commissions qui, en

son nom, jugeront entre les parties, trouvent, dans l'avant-projet, la charte qui assure leur existence. La constitution des commissions est, en effet, rendue complètement indépendante du bon vouloir des parties. Comp. § 5. A cet égard, l'avant-projet rapproche l'arbitrage international de la juridiction ordinaire. C'est déjà un point capital. Mais on est en droit d'attacher encore plus d'importance à ce que l'avant-projet permet aux états de fonder, par un traité spécial d'arbitrage conclu après la mise en vigueur de la convention projétée, la compétence de la cour sur une base solide et large. Comp. § 3. En tant que les états qui conviendront d'un tel traité spécial, n'enlèveront pas à la cour le droit d'établir, à la demande d'une seule d'elles, un quasi-compromis, ils se seront obligés d'obtempérer aux sentences que la cour croira devoir prononcer. De cette manière l'avant-projet accorde aux puissances la faculté — il est sans doute permis d'y insister — de nouer des rapports juridiques qui ne puissent pas être troublés par un appel à la force.

---

§ 9. *Les rapports entre le traité général projeté et la convention de la Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.*

A supposer qu'un jour plusieurs états opposent leurs signatures au traité général projété, quels seront, alors, les rapports entre ce traité et la convention de 1907? Les principes généraux du droit fournissent la réponse. C'est du moins une règle juridique reconnue

universellement en théorie que le droit nouveau déroge au droit ancien. Il se recommande pourtant de décider, dans l'espèce, ce point important par une prescription expresse. En vertu de l'art. 114, la convention de 1907 cesse donc d'être en force entre les états qui auront signé les deux traités. Quant aux relations entre ces états et les puissances qui n'auront pas adheré au traité projeté, la convention de 1907 continuera de les régir. Cela ne fait aucun doute.

Cette question une fois résolue, une autre se présente. Voilà des états dont les relations récripoques seront déterminées à l'avenir par le nouveau traité général. Ils ont conclu, avant la mise en vigueur de cette convention, un traité spécial d'arbitrage. Tent-on soutenir que ce traité conservera son autorité? San aucun doute, parce que les dispositions générales de la nouvelle convention ne dérogent pas aux prescriptions spéciales du traité antérieur. Le point n'est pourtant pas encore complètement élucidé. Peut-être, le traité spécial renvoie à la convention de 1907; en tout cas, il en suppose l'existence. D'où une difficulté qui doit être aplanie. Le nouveau traité général la résout par une présomption. Les parties signataires du traité spécial sont censées révoquer toutes les dispositions contraires au traité nouveau et attribuer à la cour nouvelle la connaissance des litiges visés au traité spécial, art. 114. Grâce à ce procédé, l'harmonie est assurée entre l'ancien traité spécial et le nouveau traité général, sauf la faculté des parties de convenir d'une autre solution.

AVANT-PROJET D'UN TRAITÉ GÉNÉRAL RELATIF AU RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS INTERNATIONAUX.

DISPOSITIONS INTRODUCTIVES.

ART. 1. Il y a une Cour Internationale d'Arbitrage et un Conseil International de Conciliation. Ils ont leur siège à La Haye.

ART. 2. Afin d'assurer le maintien de la paix, les Etats contractants s'engagent à soumettre leurs différends à la décision de la Cour Internationale d'Arbitrage ou du Conseil International de Conciliation.

ART. 3. Les Etats contractants s'engagent à respecter et à exécuter consciencieusement les décisions et les décrets qui en vertu des articles 51 et 106 seront obligatoires pour eux.

CHAPITRE I.

DE LA COUR INTERNATIONALE D'ARBITRAGE.

TITRE I.

Composition de la Cour Internationale d'Arbitrage.

ART. 4. La Cour se compose de juges et de juges-suppléants, nommés par les Etats contractants.

Chaque Etat contractant désigne au moins deux et au plus quatre juges et autant de juges-suppléants.

Ils sont nommés pour douze ans.

La nomination entre en vigueur au jour fixé par l'Etat qui l'a faite, mais jamais avant le jour auquel la nomination sera portée à la connaissance du greffe de la Cour.

Les nominations se font pour la première fois dans les six mois suivants la ratification de ce traité.

ART. 5. Dispositions concernants les qualifications, nominations complémentaires, en cas de décès etc. inviolabilité, rang, incompatibilité, etc.

ART. 6. La Cour désigne son Président et ses deux Vice-Présidents.

Ils sont nommés pour quatre ans.

La nomination se fait à la majorité des voix.

Si le deuxième scrutin ne produit pas une majorité absolue, la nomination se fait à la simple majorité des voix.

Si les voix sont également partagées, la décision est au sort.

L'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, le Japon, et la Russie ont chacun trois voix. Les autres Etats n'en ont qu'une.

ART. 7. Le Bureau Présidentiel se compose du Président et des Vice-Présidents. Ils ont domicile à La Haye. Ils décident à la majorité des voix.

Art. 8. Le Président, les Vice-Présidents et les Membres reçoivent des dédommagements annuels de respectivement de fl. 24000, fl. 16000 et fl. 2000, monnaie courante des Pays-Bas, payable à l'expiration des six mois, pour la première fois six mois après la première séance de la Cour.

Pendant la durée d'une séance de la Cour ou d'une de ses Commissions, les juges et les juges-suppléants qui sont d'office ainsi que les membres d'une Commission reçoivent un défrayement de fl. 400 par jour.

Ces défrayements font partie des frais généraux et sont payés par le greffe.

Art. 9. Outre les payements susmentionnés il n'est accordé aucun dédommagement aux juges ni aux juges-suppléants, sauf:

1. les frais de voyage, à rembourser aux juges et juges-suppléants par leurs Etats nationaux, suivant les dispositions de leurs lois nationales.

2. les frais de représentation et de séjour du Président et des Vice-Présidents qui seront à la charge de leurs Etats nationaux.

Art. 10. Sauf tous cas de force majeure les séances de la Cour ainsi que de ses Commissions auront lieu à la Haye, à moins que, dans l'intérêt de l'examen, et avec l'assentiment des parties ils ne désigneront quelqu'autre lieu pour tenir leurs séances.

La Cour et les Commissions ne peuvent siéger sur le territoire d'une tierce puissance qu'avec l'assentiment de celle-ci.

ART. 11. La Cour dresse un règlement d'ordre pour elle-même et pour ses Commissions.

Le vote a lieu conformément aux dispositions de l'art. 6, alinéa 6.

ART. 12. Le Bureau International, désigné en l'art. 111 sert de greffe à la Cour et de ses Commissions.

Son Secrétaire-Général ou un de ses substituts remplit les fonctions de greffier.

ART. 13. Chaque année le Bureau Présidentiel dresse un rapport. Le greffe l'envoie aux Etats contractants, aux juges et aux juges-suppléants.

ART. 14. La fonction de juge et de juge-suppléant est compatible avec celle de juge ou de juge suppléant à la Cour Internationale des Prises.

ART. 15. A la demande du Gouvernement des Pays-Bas la Cour se réunit en première séance au plus tôt après six mois lors de la ratification de ce traité.

Le Président et les Vice-Présidents étant nommés, la Cour se réunira toutes les fois qu'elle sera convoquée par le Bureau Présidentiel.

TITRE II.

De la compétence de la Cour Internationale d'Arbitrage.

ART. 16. La Cour connaît des conflits d'ordre juridique entre les Etats contractants.

Sont considérés comme tels:

tous les conflits concernant l'interprétation de traités et de la teneur de règles ou principes du droit des

gens, y compris la fixation de dédommagements dûs pour violation de traités, de règles ou de principes de ce droit.

La Cour connaît également des différends surgis entre Etats contractants, lesquels par quelque traité particulier sont soumis à l'arbitrage. Ces différends sont considérés comme étant d'ordre juridique, même s'ils ne tombent pas sous la définition de l'alinéa précédent de cet article.

ART. 17. Si les Etats en litige ont signé un compromis, la Cour fera droit sur le compromis déposé au greffe.

Si ces Etats n'ont pas réussi de s'entendre sur le contenu d'un compromis, ils pourront conjointement demander la Cour de dresser un quasi-compromis, qui tiendra lieu de compromis.

La Cour dresse le quasi-compromis aussitôt que la demande conjointe sera déposée au greffe.

Même si la demande n'est faite que par une seule des parties la Cour dressera un quasi-compromis, pourvu qu'elle soit compétente de connaître du conflit.

ART. 18. La Cour est compétente de dresser un quasi-compromis à la requête de l'une des parties, lorsqu'il s'agit:

1. d'un conflit soumis à l'arbitrage en vertu des dispositions d'un traité, conclu ou renouvelé postérieurement à l'entrée en vigueur du traité présent.

a. à moins que la compétence de la Cour ne soit exclue, ou

b. à moins que la partie adverse ne déclare que le

conflit n'est point soumis à l'arbitrage et que en ce qui concerne cette question préalable la compétence de la Cour ne soit exclue par le traité d'arbitrage.

2. d'un conflit concernant des dettes contractuelles, dues aux sujets d'un Etat qui en exige le payement d'un autre Etat, s'il est convenu que ce différend sera vidé par voie d'arbitrage.

Cette clause cependant ne s'applique pas si l'arbitrage fut accepté sous condition que le quasi-compromis devrait être arrêté de quelqu'autre façon.

ART. 19. La Cour connaît d'une demande pour dresser un quasi-compromis comme d'une demande principale.

Les dispositions du Titre III (le Procès) seront applicables.

ART. 20. La Cour détermine elle-même l'étendue de sa compétence lui attribuée par:

1. un compromis ou un quasi-compromis;

2. la demande conjointe des parties de dresser un quasi-compromis;

3. les dispositions de l'art. 18 et les clauses de traité mentionnées dans cet article pour dresser un quasi-compromis sur la demande de l'une des parties.

ART. 21. Une Commission de la Cour connaît des litiges soumis au jugement de la Cour par un compromis ou une demande pour dresser un quasi-compromis.

Cette Commission se compose:

1. des deux seuls ou des deux plus anciens juges, ou à défaut de juges, des juges-suppléants, suivant ordre de nomination, désignés par chaque Etat en litige.

2. d'un Président désigné par les Etats litigants, au plus tard dans un mois après le dépôt du compromis ou de la demande surdite au greffe de la Cour.

Si la demande n'émane que d'une seule partie, le greffier en envoie aussitôt que possible une copie à la partie adverse.

Si la nomination n'a pas eu lieu avant l'expiration du terme fixé, le Président sera désigné par le Bureau Présidentiel de la Cour.

Le Président de la Commission doit être choisi parmi les juges ou les juges-suppléants de la Cour. Il ne peut pas être choisi parmi les juges et les juges-suppléants nommés par les parties.

ART. 22. Si le Bureau Présidentiel est appelé à désigner le Président d'une Commission, ceux de ses membres s'abstiendront qui ont été nommés juges à la Cour par les parties en litige.

Tout membre du Bureau Présidentiel obligé de s'abstenir, sera remplacé par le plus ancien juge, suivant ordre de nomination, nommé membre de la Cour par un tiers Etat.

Les suppléants sont appelés suivant l'ordre d'un tableau des Etats, dressé par la Cour.

Le vote relatif au tableau a lieu conformément aux dispositions de l'article 6 alinéa 6.

Au cas qu'un suppléant serait empêché de remplir la fonction, sa place sera prise par le plus ancien membre suivant ordre de nomination de l'Etat suivant désigné par le tableau.

ART. 23. Si un membre d'une Commission y com-

pris le Président, cesse d'être membre de la Cour, il continue néanmoins de remplir sa fonction de membre de la Commission, jusqu'au moment où le jugement sera rendu.

ART. 24. Si un membre d'une Commission y compris le Président, est empêché de remplir sa fonction, il sera remplacé par un autre membre. Par analogie l'article 21 alinéa 2—4 et l'article 22 sont applicables par analogie sur le remplacement.

TITRE III.

Du Procès.

ART. 25. Si un compromis est déposé au greffe, le Président de la Commission dès sa nomination commence l'instruction du procès aussitôt qu'il lui sera possible.

Si une demande pour dresser un quasi-compromis est déposé au greffe, l'alinéa précédent de cet article sera applicable.

ART. 26. La Commision qui a dressé un quasi-compromis connaît du différend qui s'y trouve déterminé.

L'instruction commence aussitôt que l'une des parties aura déposé au greffe une requête à cet effet.

Le greffier envoie immédiatement une copie de la requête à la partie adverse et au Président de la Commission.

ART. 27. Si le compromis n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par la commission.

ART. 28. Les parties ont le droit de nommer, auprès

de la commission des agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et la commission.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant la commission des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Les membres de la cour ne peuvent exercer les fonctions d'agents, conseils ou avocats, qu'en faveur de la puissance qui les a nommés membres de la cour.

ART. 29. La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phases distinctes: l'instruction écrite et les débats.

L'instruction écrite consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres de la commission et à la partie adverse, des mémoires, des contre-mémoires et, au besoin, des répliques; les parties y joignent toutes pièces et documents invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu,directement ou par l'intermédiaire du greffe, dans l'orde et dans les délais déterminés par le compromis.

Les délais fixés par le compromis pourront être prolongés de commun accord par les parties, ou par la commission quand elle le juge nécessaire pour arriver à une décision juste.

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des parties devant la commission.

ART. 30. Toute pièce produite par l'une des parties doit être communiquée, en copie certifiée conforme à l'autre partie.

Art. 31. A moins de circonstances spéciales, la commission ne se réunit qu'après la clôture de l'instruction.

Art. 32. Les débats sont dirigés par le président.

Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision de la commission, prise avec l'assentiment des parties.

Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le président. Des procès-verbaux sont signés par le président et par un des secrétaires; ils ont seuls caractère authentique.

Art. 33. L'instruction étant close, la commission a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveau qu'une des parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.

Art. 34. La commission demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des parties appelleraient son attention.

En ce cas, la commission a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la partie adverse.

Art. 35. La commission peut, en outre, requérir des agents des parties, la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, la commission en prend acte.

Art. 36. Les agents et les conseils des parties sont autorisés à présenter oralement à la commission tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

Art. 37. Ils ont le droit de soulever des exceptions et des incidents. Les décisions de la commission sur ces points sont définitives, et ne peuvent donner lieu à une discussion ultérieure.

Art. 38. Les membres de la commission ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux.

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres de la commission pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions de la commission en général ou de ses membres en particulier.

Art. 39. La commission a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes, l'ordre et les délais dans lesquels chaque partie devra prendre ses conclusions finales, et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

Art. 40. Les parties s'engagent à fournir à la commission dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens nécessaires pour la décision du litige.

Art. 41. Pour toutes les notifications que la commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce puissance contractante, la commission s'adressera directement au gouvernement de cette puissance. Il en sera de

même, s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront executées suivant les moyens dont la puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

La commission aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

Art. 42. Les agents et les conseils des parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui de leur cause, le président prononce la clôture des débats.

Art. 43. Les délibérations de la commission ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité de ses membres.

Art. 44. La sentence arbitrale est motivée. Elle mentionne les noms des arbitres; elle est signée par le président et par le greffier.

Art. 45. La sentence est lue en séance publique, les agents et les conseils des parties présents ou dûment appelés.

Art. 46. La sentence, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties, décide définitivement et sans appel la contestation sauf l'application de l'art. 48.

Art. 47. Tout différend qui pourrait surgir entre les parties, concernant l'interprétation et l'exécution de la sentence, sera sauf stipulation contraire, soumis au jugement de la commission qui l'a rendue.

Art. 48. Les parties peuvent se réserver, dans le compromis, le droit d'interjeter appel. L'appel sera, d'ailleurs, toujours permis, en tant qu'il vise des questions de compétence.

Le délai d'appel sera d'un mois, à moins que le compromis ne fixe d'autre délai.

L'appel est interjeté par l'envoi d'un mémoire motivé, adressé au greffe.

Art. 48. Le greffier fait parvenir de suite une copie à la partie adverse.

L'appel sera vidé par une Commission composée suivant les prescriptions de l'article 21, en ce sens que pour chaque partie siégeront trois membres et que ceux qui ont jugé en première instance ne pourront prendre place dans la Commission d'Appel.

Pour toute cause chaque partie peut nommer autant de juges-suppléants qu'on en pourrait avoir besoin pour la formation de la Commission.

Si elle n'a pas nommé les suppléants nécessaires dans un mois après l'interjection d'appèl, le Bureau Présidentiel désigne parmi les membres de la Cour les membres qui manquent à la Commission d'Appel.

Les dispositions des articles 25—45 s'appliquent par analogie à la procédure en appel.

Art. 49. Les parties peuvent se réserver dans le

compromis le droit de demander la révision de la sentence tendue sans appel ou sur appel.

La révision est demandée par l'envoi d'un mémoire motivé, adressé au greffe. Le greffier fait parvenir de suite une copie à la partie adverse.

La commission qui a rendu la décision attaquée connaît de la demande en révision. S'il y a des vacances, elles seront remplies. L'art. 24 s'applique par analogie.

Art. 50. La demande d'une révision doit se baser sur un fait nouveau qui au moment de la clôture des débats fut inconnu, tant à la Commission, qu'à la partie demanderesse de la révision, pourvu que ce fait aurait pu avoir une influence décisive sur la sentence.

L'instruction en révision ne commence qu'après décision expresse de la Commission constatant l'existence du fait nouveau, qui y attribue le caractère déterminé dans l'article précédent et qui par ces motifs déclare recevable la demande.

Art. 51. La sentence ne lie que les parties.

Si le conflit concerne l'interprétation d'un traité qui lie aussi d'autres puissances que les parties en litige, celles-ci en font part en temps utile à toutes ces autres puissances.

Chacune de ces puissances a le droit d'intervenir au procès.

La décision que contient la sentence sur l'interprétation du traité lie également les intervénients.

Art. 52. Les parties ne supportent que leurs propres frais.

TITRE IV.

De la procédure sommaire d'arbitrage.

Art. 53. En vue de faciliter le fonctionnement de la justice arbitrale lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire, les puissances contractantes arrêtent les règles ci-après qui seront suivies en l'absence de stipulations différentes, et sous réserve, le cas échéant, de l'application des dispositions du titre précédent qui ne seraient pas contraires.

Art. 54. Si les parties stipulent l'application de la procédure sommaire, la commission sera composée de la manière indiquée à l'art. 21, excepté que le nombre des membres qui siègent pour chaque partie, sera réduit à un.

Art. 55. A défaut d'accord préalable, la commission fixe, dès qu'elle est constituée, le délai dans lequel les deux parties devront lui sommettre leurs mémoires respectifs.

Art. 56. Chaque partie est représentée devant la commission par un agent qui sert d'intermédiaire entre la commission et le gouvernement qui l'a désigné.

Art. 57. La procédure a lieu exclusivement par écrit. Toutefois, chaque partie a le droit de demander la comparution de témoins et d'experts. La commission a, de son côté, la faculté de demander des explications orales aux agents des deux parties, ainsi qu'aux experts et aux témoins dont elle juge la comparution utile.

TITRE V.

Des commissions internationales d'enquête.

Art. 58. Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances contractantes jugent utile et desirable que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargées de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

Art. 59. Les commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige.

La convention d'enquête précise les faits à examiner; elle détermine le mode et le délai de formation de la commission et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle détermine également, s'il y a lieu, le siège de la commission et la faculté de se déplacer, la langue dont la commission fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant elle, ainsi que la date à laquelle chaque partie devra déposer son exposé des faits, et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues.

Si les parties jugent nécessaire de nommer des assesseurs, la convention d'enquête détermine le mode de leur désignation et l'étendue de leurs pouvoirs.

Art. 60. Si la convention d'enquête n'a pas désigné le siège de la commission, celle-ci siègera à La Haye.

Le siège une fois fixé ne peut être changé qu'avec l'assentiment des parties.

Si la convention d'enquête n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par la commission.

Art. 61. Sauf stipulation contraire, les commissions d'enquête sont formées de la manière déterminée par les articles 21 et 22 de la présente convention.

Art. 62. En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause ce soit, de l'un des commissaires, ou éventuellement de l'un des assesseurs, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 63. Les parties ont le droit de nommer auprès de la commission d'enquête des agents spéciaux avec la mission de les représenter et de servir d'intermédiaires entre elles et la commission.

Elles sont, en outre, autorisées à charger des conseils ou avocats nommés par elles, d'exposer et de soutenir leurs intérêts devant la commission.

Art. 64. Le bureau international visé à l'art. 111 sert de greffe aux commissions qui siègent à La Haye et mettra ses locaux et son organisation à la disposition des puissances contractantes pour le fonctionnement de la commission d'enquête.

Art. 65. Si la commission siège ailleurs qu'à La

Haye, elle nomme un secrétaire-général dont le bureau lui sert de greffe.

Le greffe est chargé, sous l'autorité du président de l'organisation matérielle des séances de la commission, de la rédaction des procès-verbaux et. pendant le temps de l'enquête, de la garde des archives qui seront ensuite versées au bureau international de La Haye.

ART. 66. En vue de faciliter l'institution et le fonctionnement des commissions d'enquête, les puissances contractantes recommandent les règles suivantes qui seront applicables à la procédure d'enquête, en tant que les parties n'adopteront pas d'autres règles.

ART. 67. La commission règlera les détails de la procédure non prévus dans la convention spéciale d'enquête ou dans la présente convention et procédera à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 68. L'enquête a lieu contradictoirement.

Aux dates prévues, chaque partie communique à la commission et à l'autre partie les exposés des faits, s'il y a lieu, et, dans tous les cas, les actes, pièces, et documents qu'elle juge utiles à la découverte de la vérité, ainsi que la liste des témoins et des experts qu'elle désire faire entendre.

ART. 69. La commission a la faculté, avec l'assentiment des parties, de se transporter momentanément sur les lieux où elle juge utile de recourir à ce moyen d'information ou d'y déléguer un ou plusieurs de ses

membres. L'autorisation de l'état sur le territoire duquel il doit être procédé à cette information devra être obtenue.

ART. 70. Toutes constatations matérielles, et toutes visites des lieux doivent être faites en présence des agents et conseils des parties ou eux dûment appelés.

ART. 71. La commission a le droit de solliciter de l'une ou l'autre partie telles explications ou informations qu'elle juge utiles.

ART. 72. Les parties s'engagent à fournir à la commission d'enquête dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure, pour assurer la comparution des témoins ou des experts se trouvant sur leur territoire et cités devant la commission.

Si ceux-ci ne peuvent comparaître devant la commission, elles feront procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes.

ART. 73. Pour toutes les notifications que la commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce puissance contractante, la commission s'adressera directement au gouvernement de cette puissance. Il en sera de même, s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées

suivant les moyens dont la puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

La commission aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

ART. 74. Les témoins et les experts sont appelés à la requête des parties ou d'office par la commission, et, dans tous les cas, par l'intermédiaire du gouvernement de l'état sur le territoire duquel ils se trouvent.

Les témoins sont entendus, successivement et séparément, en présence des agents et conseils et dans un ordre à fixer par la commission.

ART. 75. L'interrogatoire des témoins est conduit par le président.

Les membres de la commission peuvent néanmoins poser à chaque témoin les questions qu'ils croient convenables pour éclaircir ou compléter sa déposition, ou pour se renseigner sur tout ce qui concerne le témoin dans les limites nécessaires à la manifestation de la vérité.

Les agents et les conseils des parties ne peuvent interrompre le témoin dans sa déposition, ni lui faire aucune interpellation directe, mais peuvent demander au président de poser au témoin telles questions complémentaires qu'ils jugent utiles.

ART. 76. Le témoin doit déposer sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il peut être

autorisé par le président à s'aider de notes ou documents si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

ART. 77. Procès-verbal de la déposition du témoin est dressé séance tenante et lecture en est donnée au témoin. Le témoin peut y faire tels changements et additions que bon lui semble et qui seront consignés à la suite de sa déposition.

Lecture faite au témoin de l'ensemble de sa déposition, le témoin est requis de signer.

ART. 78. Les agents sont autorisés, au cours ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la commission et à l'autre partie tels dires, réquisitions ou résumés de fait, qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité.

ART. 79. Les délibérations de la commission ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité des membres de la commission.

Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

ART. 80. Les séances de la commission ne sont publiques et les procès-verbaux et documents de l'enquête ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la commission prise avec l'assentiment des parties.

ART. 81. Les parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves, tous les témoins ayant été entendus, le président prononce la clôture de l'enquête et la commission s'ajourne pour rédiger son rapport.

Art. 82. Le rapport est signé par tous les membres de la commission.

Si un des membres refuse de signer, mention en est faite; le rapport reste néanmoins valable.

Le rapport de commission est lu en séance publique, les agents et conseils des parties présents ou dûment appelés.

Un exemplaire du rapport est remis à chaque partie.

Art. 84. Le rapport de la commission, limité à la constation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux parties une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

Art. 85. Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la commission.

CHAPITRE II.

DU CONSEIL INTERNATIONAL DE CONCILIATION.

TITRE I.

De la Composition du Conseil International de Conciliation.

Art. 86. Le Conseil se compose de membres et de membres-suppléants, nommés par les Etats contractants.

Chaque Etat contractant nomme au moins deux et au plus quatre membres et autant de membres-suppléants.

Ils sont nommés pour six ans. La nomination entre en vigueur au jour fixé par l'Etat qui l'a fait, mais jamais avant le jour auquel la nomination sera portée à la connaissance du greffe du Conseil.

Les nominations se font pour la première fois dans les six mois suivant la ratification de ce traité.

ART. 87. Ne peuvent être nommés:

1. les diplomates au service actif.

2. les membres de la Cour Internationale d'arbitrage, ni les membres de la Cour Internationale des prises.

La nomination se fait dans chaque Etat contractant par le Chef d'Etat sur une liste présentée par le Corps Législatif.

ART. 88. (Dispositions concernant remplacements en cas de décès etc. inviolabilité, rang, incompatibilités etc.)

ART. 89. Le Conseil nomme son président et deux vice-présidents.

La nomination se fait pour quatre ans.

L'article 6 al. 3, 4, 5 et 6 est applicable.

ART. 90. Le Bureau Présidentiel se compose du Président et des Vice-Présidents.

Ils ont domicile à la Haye.

Les décisions sont prises à la majorité des voix.

ART. 91. Le Président et les Vice-Présidents reçoivent des dédommagements annuels respectivement de f.l 24000 et de fl. 16000, monnaie courante des Pays-

Bas, payables à l'expiration de tous les six mois et pour la première fois après la première séance du Conseil.

Ces défrayements font partie des frais généraux et sont payés par le greffe.

Art. 92. Outre les payements susmentionnés il n'est accordé aucun dédommagement aux membres et aux membres-suppléants, sauf:

1. les frais de voyage, qui seront remboursés aux membres et aux membres-suppléants par leurs Etats nationaux suivant les dispositions de leurs lois nationales.

2. les frais de représentation et de séjour, qui seront à la charge de leurs Etats nationaux.

Art. 93. Sauf tout cas de force majeure les séances du Conseil, ainsi que de ses Commissions auront lieu à la Haye, à moins que dans l'intérêt de l'examen et avec l'assentiment des parties, celles-ci ne désigneront quelqu'autre lieu.

Art. 94. Le Conseil fait un Règlement d'Ordre pour lui-même et ses Commissions.

Le vote se fera conformément aux dispositions de l'art. 6, alinéa 6.

Art. 95. Le Bureau International désigné en l'article 111 sert de greffe au Conseil et à ses Commissions.

Le Secrétaire-Général du Bureau ou un de ses substituts remplit les fonctions de greffier.

Art. 96. Chaque année le Bureau Présidentiel dresse

un rapport. Le greffier l'envoie aux Etats contractants, aux membres et aux membres-suppléants.

ART. 97. A la demande du Gouvernement des Pays-Bas le Conseil se réunit en première séance au plus tôt après six mois lors de la ratification de ce traité.

Le Président et les vice-Présidents étant nommés, le Conseil se réunira toutes les fois qu'il sera convoqué par le Bureau Présidentiel.

TITRE II.

De la Compétence du Conseil International de Conciliation et du Règlement de ses travaux.

ART. 98. Le Conseil est compétent de connaître des conflits entre Etats:

1. sur la demande de toutes les parties.

2. sur la demande d'une des parties, si la Cour Internationale d'Arbitrage s'est déclarée incompétente, si d'après l'opinion des parties le conflit n'est pas soumis à l'arbitrage ou si l'incompétence de la Cour ne fait aucun doute.

Le greffier envoie sans retard une copie de la demande à la partie adverse.

ART. 99. Les demandes désignées en l'article précédent sont soumises au jugement d'une Commission du Conseil.

La Commission se compose:

1. des deux seuls ou des deux plus anciens membres, ou à défaut de membres, des membres suppléants, sui-

vant ordre de nomination, désignés par chaque Etat en litige.

Pendant un mois après le dépôt de la demande au greffe, les Etats ont le droit de désigner un plus grand nombre de membres, ou d'autres membres ou membres-suppléants du Conseil, comme membres de la Commission, pourvu toutefois que le nombre des désignés soit le même pour tous les Etats.

2. d'un Président avec voix consultative, désigné par les Etats au plus tard dans un mois après le dépôt de la demande au greffe. Si la désignation n'a pas eu lieu dans ce terme, le Président de la Commission est nommé par le Bureau Présidentiel du Conseil.

Le Président de la Commission doit être élu parmi les membres ou les membres-suppléants du Conseil.

Les membres ou membres-suppléants qui ont été nommés par chacune des parties ne sont pas éligibles.

Art. 100. Si le comité présidentiel est appelé à désigner le Président d'une commission, les membres du Comité Présidentiel que les parties au litige ont nommés membres du conseil international de conciliation, s'abstiendront.

Chaque membre du comité présidentiel qui doit s'abstenir ou qui est empêché, sera remplacé par le plus ancien, selon l'ordre de nomination, parmi ceux qu'un tiers Etat a nommés membres du conseil.

Ces substituts seront appelés d'après l'ordre des Etats déterminé dans une liste, établie par le conseil;

Le vote relatif à la liste a lieu conformément aux dispositions de l'art. 6, al. 6.

Si un substitut est empêché, il sera appelé le plus ancien, selon l'ordre de nomination, parmi les membres du conseil nommés par l'état dont le nom suivra dans la liste.

ART. 101. Si un membre d'une Commission, y compris le Président, cesse d'être membre du Conseil après le commencement de l'examen du conflit, il continue de remplir sa fonction de membre de la Commission, jusqu'au moment où la décision sera prise.

ART. 102. Si un membre d'une Commission y compris le Président est empêché de remplir sa fonction il sera remplacé par un autre membre.

Sur le remplacement les articles 99 et 100 sont applicables par analogie.

ART. 103. Quand le Président est désigné on annonce l'examen aussitôt que possible.

La Commission interrogera les représentants des parties en leur présence réciproque.

Les parties et les tierces puissances — si elles y consentent — fourniront tous les renseignements qu'ils pourront produire.

L'examen se fait suivant les prescriptions du Règlement d'Ordre. Il est public, si la Commission, avec l'assentiment des parties le prescrit.

ART. 104. Les délibérations sont toujours secrètes.

La Commission décide par décret.

Les membres n'ont qu'une seule voix.

ART. 105. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

La majorité doit comprendre au moins les voix d'un membre de chaque partie.

Si les voix sont également partagées, la voix du Président décide, à moins que la demande ne soit pas émanée de toutes les parties ou que la demande conjointe ne réserve la décision aux membres de la Commission.

Membres d'une partie sont les membres d'une Commission nommés par une partie comme membres ou membres-suppléants du Conseil.

ART. 106. Les décrets arrêtés conformément aux artt. 104 et 105 sont obligatoires pour les parties.

Les décrets sont communiqués aux parties et sont rendus publics.

Si un décret n'a pas été arrêté, les motifs allégués de part et d'autre pourront être rendus publics en vertu d'une décision prise à la majorité des voix et avec l'assentiment des parties.

ART. 107. Le Conseil est compétent de donner avis d'office:

1. si une demande visée par l'art. 98 n'est pas vidée par une décision de la Commission.

2. si un conflit de nature juridique ou autre, s'étant produit entre Etats contractants n'est pas soumis, ni à la Cour, ni au Conseil.

3. s'il est à craindre qu'un conflit de nature juridique ou autre, puisse se produire entre Etats contractants.

ART. 108. Le Président convoque le Conseil dans un mois, à la demande conjointe des membres d'au moins cinq Etats.

ART. 109. Le Conseil délibère et décide en séance plénière sur l'avis à donner; à moins qu'il ne confère la décision à une Commission.

Les délibérations sont secrétes à moins que le Conseil ou la Commission ne décide autrement.

Dans la séance plénière chaque Etat contractant a une voix. Cependant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Russie, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique ont chacun trois voix.

Dans les séances de Commission le vote se fait suivant les règles fixées par le Conseil.

Le Conseil et les Commissions délibèrent et décident suivant les règles fixées par le Règlement d'Ordre.

ART. 110. L'avis arrêté à la majorité des voix est porté à la connaissance des Etats-contractants concernés.

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES.

ART. 111. Il est établi à La Haye un bureau international, servant de greffe à la cour internationale d'arbitrage et au conseil international de conciliation. Il est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de ceux-ci; il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives.

Les puissances contractantes s'engagagent à com-

muniquer au bureau, aussitôt que possible, une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage les concernant et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la cour.

ART. 112. Le conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des puissances contractantes accrédités à La Haye et du Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, qui remplit les fonctions de président, a la direction et le contrôle du bureau international.

Le conseil arrête son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires.

Il décide toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la cour d'arbitrage et du conseil de conciliation.

Il a tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du bureau.

Il fixe les traitements et salaires, et contrôle la dépense générale.

La présence de neuf membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le conseil communique sans délai aux puissances contractantes les règlements adoptés par lui. Il leur présente chaque année un rapport sur les travaux de la cour d'arbitrage et du conseil de conciliation, sur le

fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses. Le rapport contient également un résumé du contenu essentiel des documents communiqués au bureau par les puissances en vertu de l'article 111, alinéas 2 et 3.

ART. 113. Les frais du bureau seront supportés par les puissances contractantes dans la proportion établie pour le bureau international de l'union postale universelle.

Les frais à la charge des puissances adhérentes seront comptés à partir du jour où leur adhésion produit ses effets.

ART. 114. La présente convention dûment ratifiée remplacera dans les rapports entre les puissances contractantes la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907.

Les puissances qui ont conclu, l'une avec l'autre, avant l'entrée en vigueur de la présente convention, un traité spécial d'arbitrage ou qui sont convenues avant cette date d'une clause d'arbitrage, sont censées révoquer toutes les dispositions contraires à la présente convention qui peuvent se trouver dans un tel traité ou dans une telle clause, et attribuer compétence à la cour internationale d'arbitrage pour tous les conflits visée par un tel traité ou par une telle clause, sauf l'application des artt. 17 et 18.

La présomption de l'alinéa précédent ne s'appliquera pas, si les parties ou si l'une des parties la déclare contraire à ses intentions dans les trois mois qui suivent le dépôt des ratifications de la présente convention.

UEBER DIE BEGRENZUNG DER INTERNATIONALEN SCHIEDSGERICHTSBARKEIT.

VON

PROF. DR. H. LAMMASCH, OESTERREICH.

Durch Jahrtausende der menschlichen Entwicklung fielen die Grenze des Rechts mit denen des Staates zusammen. Wie die Herrschaft der Götter, so endete auch die des Rechtes an der Staatsgrenze. Die Götter waren die Schutzgeister der einen Nation, für die sie gegen die Schutzgeister des Nachbarvolkes kämpften. So lange die Völker an *nationale* Götter glaubten, wäre ein *internationales* Recht undenkbar gewesen. Aber auch der Monotheismus konnte es nicht sofort erzeugen. Noch lange blieb der Fremde schutzlos, wenn er nicht geradezu als Feind behandelt wurde.

Das Recht war auf die Stammesangehörigen beschränkt. Zeuge dessen die Geschichte des Judentums und des Islam. Nur das Christentum mit der Lehre, dass alle Menschen Kinder des Einen Gottes und daher unter einander Brüder und Schwestern sind, leitete die Ideen des Rechts in die Bahnen der Gemeinsamkeit. Nachdem der kühne Gedanke eines Weltreiches ausgeträumt war, haben am Ausgange des Mittelalters einzelne kirchliche Schriftsteller zuerst die Existenz einer internationalen Gemeinschaft gelehrt. Von ihnen ging diese Idee in die ersten Werke einer selbstständi-

gen, insbesondere in den freien Niederlanden aufblühenden Völkerrechtswissenschaft über. Der internationalen Gemeinschaft konnte eben nur ein internationales Recht genügen und entsprechen.

Noch viel langsamer als der Gedanke eines Rechtes zwischen den Staaten oder über den Staaten entwickelte sich der eines Gerichtes über ihnen, das nur ein von ihnen selbstberufenes Gericht, ein Schiedsgericht sein konnte. Nachdem schon längere Zeit Schiedsgerichte von Fall zu Fall berufen worden waren, gingen einzelne Mächte daran, von vorneherein wenigstens für gewisse Fälle, die schiedsgerichtliche Austragung ihrer künftigen Differenzen zu vereinbaren und somit das Schiedsgericht zu einer permanenten Institution des zwischen ihnen geltenden, partikulären Völkerrechts zu erheben. Warum sollte aber eine solche Institution immer nur auf das Verhältnis von je 2 Staaten zu einander beschränkt bleiben und nicht zu einer *Welt-institution* ausgebildet, in das universelle Völkerrecht übernommen werden? Ins besondere auf der Zweiten Haager Friedensconferenz 1907 wurde die Frage lebhaft erörtert, innerhalb welcher Grenzen dies möglich wäre. Erst wenn und sofern dies gelingt wird die nationale Beschränktheit der Rechtsordnung durch eine Weltrechtsordnung völlig überwunden sein.

Am nächsten liegt der Gedanke, die Materien zu bezeichnen, für welche zwei oder mehrere Staaten die schiedsgerichtliche Schlichtung anerkennen wollen. Diesen Weg haben in der Tat viele Staaten in der Form beschritten, dass sie in einzelne ihrer Vertäge, z. B. in

Auslieferungs — oder Handelsverträge die sogenannte kompromissarische Klausel aufnahmen, durch die sie sich verpflichteten, Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung dieser Verträge durch Schiedsgericht auszutragen. Dasselbe Prinzip liegt dem Vorschlage zu Grunde, in einem besonderen Schiedgerichtsvertrage die Fälle aufzuzählen, für die sich die kontrahirenden Staaten zur Anerkennung der Schiedsgerichtspflicht verbinden, also wie man 1907 es ausdruckte, eine „Liste'' der „arbitrablen'' Fälle aufzustellen. Die Erfahrung hat gezeigt, wie dürftig eine solche Liste ausfallen wird, wenn man sie nicht bloss zwischen 2 bestimmten Staaten, sondern zwischen mehreren, oder gar zwischen allen vereinbaren will. Eher als durch eine solche *Enumerationsmethode* kommt man auf dem Wege einer generellen *Klausel*, die jedoch gewisse Ausnahmen zulässt zum Ziele. Auch eine solche stand auf der Haager Konferenz in Verhandlung: die Pflicht, Streitigheiten über Rechtsfragen durch Schiedsgericht entscheiden zu lassen, sofern sie nicht die nationale Ehre oder die Lebensinteressen eines der beiden Teile berühren.

Vor allem muss ein Missverständnis, oder vielmehr eine Missdeutung abgewehrt werden. Von altersher ist es ein Trick derjenigen, denen eine legislative Massregel zu einschneidend erscheint, sie als unzureichend hinzustellen und noch mehr zu verlangen. So wird dann das unerreichbare Bessere der Feind des erreichbaren Guten ünd schlägt dieses aus dem Felde. Diese Taktik wurde auch in unserer Frage nicht verschmäht.

Es wurde gesagt durch jene Einschränkung würde die Frage ob ein im allgemeinen unter die Klausel zu subsumirender Fall wirklich arbitrabel sei, völlig in das freie Ermessen, in die Willkür der Partei gestellt, die scheinbar übernommene Pflicht würde wirklich und tatsächlich aufgehoben. Das ist aber nicht richtig. Auch ein solcher Vertrag muss bona fide angewendet werden. Der Einwand der Ehre oder der Lebensinteressen darf nicht zum Vorwande missbraucht werden. Die Frage darf nicht nach Willkür, sie muss mit Ehrlichkeit beantwortet werden. Freilich sind die beiden Begriffe der nationalen Ehre und der vitalen Interessen sehr elastische. Insbesondere gegen die Verwendung des ersteren Begriffes in diesem Zusammenhange sind von vielen Seiten schwere Bedenken erhoben worden. Versteht man den Begriff der Ehre richtig, nicht etwa im Sinne des studentischen Comments oder der militärisch-aristokratischen Duellideen, so ist aber gegen ihn kaum etwas anderes einzuwenden, als dass er in diesem Zusammenhange kaum anwendbar sein wird. Die wirkliche Ehre, den sittlichen Wert einer Person, also auch eines Staates, kann nämlich kein anderer verletzen, nur diese Person, dieser Staat selbst kann es.

Ehrlos wird man nur durch eigenes Verhalten, nicht durch fremde Tat. Durch fremde Tat kann nur die fälschlich sogenannte Ehre im Sinne des Gesellschaftlichen Ansehens verletzt werden. Freilich solange die diplomatischen Organe vorwiegend jenen Schichten der Gesellschaft entnommen werden, für die die Totschlägermoral des Duellkodex gilt; besteht auch die

Gefahr, dass die Ehre eines Staates als verletzt angesehen wird, wenn dessen Fahne oder dessen Wappen durch einen Strassenpöbel insultirt worden ist, während jeder Vernünftige nur die rohe Masse verurteilt, die dieses getan hat. Dafür blutige Sühne durch den Krieg zu verlangen, ist noch unendlich frevelhafter und törichter als die Duellwahn des durch eine Anrempelung „Beleidigten". Von einem Verschulden des Staates könnte nur dann gesprochen werden, wenn er sich weigert, die allein zunächstschuldigen Privatpersonen zu bestrafen. In diesen Sinne müsste die Ehrenklausel etwa durch den Zusatz „par des actes dont le Gouvernement de l'autre Partie est responsable" präcisirt werden.

Auch die Formel der Lebensinteressen ist sehr vag. Die vom Schweizer Bundesrate 1904 vorgeschlagene Fassung „Unabhängigkeit und Souveränität" wäre gewiss vorzuziehen.

Einen ganz anderen Weg haben die von Viscount Bryce und dem Staatssekretär Mr. Knox ausgearbeiteten Taft'schen Schiedsgerichtverträge von 1911 betreten wollen. Leider hat der amerikanische Senat sich geweigert, auf diesem Wege fortzuschreiten. Aber in den Bryan'schen Verträgen von 1913 ist der Gedanke zum Teil wieder aufgenommen worden. Statt die Materien zu bezeichnen hinsichtlich deren die Staaten sich zur Schiedsgerichtsbarkeit verpflichten sollen, geht die Taft'sche Formel unmittelbar auf das Wesen der *rechtlichen* Entscheidung ein und verweist alle „claims of right" vor ein Schiedsgericht, „which are justiciable in their nature by reason of being susceptible of deci-

sion by application of the principles of law or equity."

Freilich ist auch dieser Begriff der „Justiciable claims" kein zweifelloser, wie die verschiedenen Auslegungen beweisen, die er in der amerikanischen Rechtswissenschaft gefunden hat. Aber der grosse Vorzug dieses Vorschlages liegt in dessen Ergänzung nach einer anderen Richtung, die gleich besprochen werden soll.

Vorher nur noch Eines. Keine allgemeine Formel wird alle befriedigen können. Stets werden sich vereinzelte Fälle denken lassen, für die man sie anders haben möchte. Das ist aber nichts besonderes für unsere Frage. Jeder Paragraph eines Gesetzes unterliegt demselben Bedenken, das nicht bloss gegen die kasuïstische, sondern auch gegen die generalisirende Methode erhoben werden kann. Daraus folgt aber keineswegs, dass eine algemeine Formel unmöglich oder wertlos wäre. Ihre hohe unschatzbare Bedeutung liegt in der Aufstellung und Anerkennung des Grundsatzes, dass Streitigkeiten zwischen Staaten in rechtlich geordneten Verfahren durch unbefangene Schiedsrichter, die sie sich wählen, entschieden werden können und sollen, und *dass es ganz besonderer, sehr gewichtiger und auch zur Ueberzeugung Anderer geeigneter Gründe bedarf, um einen anderen Weg, den Weg der Gewalt, zu beschreiten*. Welche Formel man wählt, um diesen Gedanken auszudrücken, dass im Prinzipe *alle* Streitigkeiten friedlich ausgetragen werden sollen und dass nur in den alleräussersten und verzweifeltsten Fälle an die „ultima ratio" d. h. an das *allerirrationellste* Mittel appellirt werden darf, ist ziemlich gleichgültig. Jeden-

falls ist es eine Frage von untergeordneter Bedeutung [1]).

In dieser Erkenntnis und in der Ueberzeugung, dass die Form des Schiedsgerichtes nicht auf alle Fälle von Konflikten zwischen den Staaten passte, hat Taft seinen Schiedsgerichtsvorschlag durch den Gedanken der Untersuchungskommisionen ergänzt. In Fällen die nicht arbitrabel sind, soll eine Untersuchungskommission berufen werden, die kein Urteil, keinen Schiedspruch zu fällen hat, an den die Parteien gebunden wären, sondern die nur einen Bericht erstattet, der Schlussfolgerungen und Empfehlungen erhält, also lediglich die Bedeutung eines Gutachtens besitzt. Es ist zu hoffen, dass das moralische Gewicht eines solchen Gutachtens, wenn es von den geeigneten Personen abgegeben wird, schwer in die Waagschale der Entscheidung fallen wird. Der Hauptvorteil dieses Vorschlages besteht aber darin, dass durch ihn Zeit gewonnen würde, innerhalb deren die erhitzten Leidenschaften beider Parteien sich abkühlen und ruhiger sachlicher Erwägung Platz machen können. Derselbe Gedanken wurde von Bryan in seinen Schiedsgerichtsvorschlägen weiter ausgebildet und insbesondere dadurch noch auf ein höheres Niveau gehoben, dass zwischen je zwei Staaten eine solche Untersuchungskommission als ständiges Organ eingesetzt werden soll.

All' diese Vorschläge können aber nur dann zum Ziel führen, wenn die an dem Konflikte nicht unmittel-

---

[1]) Vgl. zum Ganzen meine Darstellung der Schiedsgerichtsbarkeit im Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Stier—Somlo, III Band, 3. Abteilung S. 61—97.

bar beteiligten Staaten, die man kurz als die Neutralen bezeichnen kann, ihre Schuldigkeit zur Erhaltung des Friedens tun, wenn sie mit aller Energie die streitlustigen vom offenen Kampfe zurückhalten. Der gegenwärtige Krieg ist aber wohl danach angetan, den Neutralen die Augen zu öffnen, ihnen deutlich zum Bewusstsein zu bringen, welche Gefahren und welche Schäden auch ihnen der Krieg bringt, mag er auch unmittelbar ihr Gebiet nicht berühren. Keiner der bestehenden Staaten und mag er den Kriegsschauplätzen noch so ferne liegen, ist vom Kriege unberührt geblieben, nicht einmal Abessyniën oder Liberia. Ganz besonders aber haben die Mächte, die im vollen Weltverkehre stehen, wirtschaftliche Schäden erlitten, die nicht viel geringer sind als die manches Krieges der Vergangenheit. Insbesondere durch die Unterbindung des Verkehrs auf dem „freien Meere" (difficile est satyram non scribere) haben sie die schwersten Einbusse in ihrer Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr erlitten und sind sie dadurch in Krisen hineingezogen worden, die den Erwerb und den Nahrungsstand von Millionen beeinträchtigt haben. Die Mobilisirung fast aller Armeen Europa's hat auch den Neutralen Staaten enorme Kosten bereitet und tief in die Verhältnisse der Familien, Erwerbe und Berufe eingegriffen. Zahlreiche Angehörige neutraler Staaten, die bisher in den Gebieten der Kriegführenden friedlich ihrem Erwerbe oblagen, sind durch die Störungen in der Wirtschaft dieser Staaten auch in ihren Verhältnissen schwer betroffen worden. Familienbande und Geschäftsverbindungen, die man für unlösbar gehalten

hatte, sind aufs schmerzlichste zerrissen worden. Bürger neutraler Staaten sind wegen der Identität oder der Aehnlichkeit ihrer Sprache mit jener eines der Belligerenten misshandelt worden. Kapitalanlagen vonNeutralen in den Kriegsgebieten sind zerstört worden u. s. w., u. s. w. Erst nach Abschluss des Krieges wird dessen schreckliche Bilanz gezogen werden können, nicht bloss für die Kriegsparteien, sondern auch für die Neutralen. Gegenüber dieser Versäume von Schäden, Schmerzen und Leiden, gegenüber den unwiderbringlichen Verlusten an Kulturgütern in allen Ländern werden die Profite, die einzelne Fabrikanten und Spekulanten in den neutralen Staaten durch einen Handel gezogen haben, der dem Effekte nach ein Handel in Menschenleben ist, nicht in Betracht kommen können. Zwar sind nicht alle aus dem Kriege gezogenen Gewinne unsittlich wie diese, die Gewinne den Schiffartgesellschaften und den Friedensindustrie sind moralisch völlig unbedenklich. Aber auch sie können gegenüber der Grösse der nationalen Verluste nicht entscheidend sein. Aus diesem Passivsaldo des Krieges auch für die Neutralen wird sich für sie die Lehre ergeben, alles aufzubieten, um in Zukunft nicht wieder von einem Weltkriege überrascht zu werden, alle Mittel zu fördern, die dessen Wiederholung erschweren und unwahrscheinlich machen. Dazu gehört vor allem die Ausbildung der Schiedsgerichtsbarkeit und das sie notwendig ergänzenden Institutes der Mediation im Völkerrecht. Jene Mächte, die den ernsten Willen haben, sich den Frieden zu bewahren, die also von vornherein entschlossen sind, bei künf-

tigen Verwicklungen neutral zu bleiben, müssen sich schon im Frieden zu einem Bunde zusammenschliessen, um ihrem Verlangen, dass auch die anderen den Frieden bewahren und etwaige Konflikte unter einander durch Schiedsgerichte, Untersuchungskommissionen und Annahme einer Vermittlung beilegen, den entsprechenden Nachdruk zu verschaffen. Ein solches ernstliches Verlangen wäre nicht *unbefugte* Einmischung in fremde Angelegenheiten, denn es erfolgte in *Wahrung des eigenen, berechtigten Interesses* [1]. Die Zeit muss kommen, in der nach dem Ausspruche *de Louters*, „das Recht der Neutralität das Kriegsrecht beherrschen wird" [2].

---

[1]) Vorschläge in diese Richtung in meinen Abhandlungen „das Mediationsrecht der Neutralen" in der Oesterreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht II (1915) p. 205—242 und „der Beruf der Neutralen" in der Internationalen Rundschau (Zurich) 1915, 1 Heft. (auch englisch) „the mission of neutrals" im „International review" 1915 p. 6 sqq.

[2]) Het stellig Volkenrecht, II, 384.

THE PEACEFUL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES. TWO DIFFICULTIES AND TWO SUGGESTIONS.

BY

DR. J. T. LAWRENCE, GREAT-BRITAIN.

We look forward to a great improvement after the present war is over in the means provided by international Law for the peaceful settlement of such disputes between states as diplomacy is not able to adjust. How are we to bring about the desired change for the better? Assuredly the most hopeful method is by working on lines already in existence. We have the Hague Arbitral Tribunal, miscalled a Permanent Court. We have also the project drawn op in 1907 at the second Hague Conference for the creation of a Judicial Arbitration Court which would, had it come to birth, have been a real High Court of Arbitral Justice. And in addition, we have about 200 treaties, negotiated between two or more States, whereby they covene with one another to refer to Arbitration all disputes, with certain reservations, which cannot be settled by diplomatic means. How is it then that the world is still looking in vain for a system of powerful Courts which will do for the Society of Nations what the Judiciary in a State does for the society of individuals?

The main reason, though by no means the only one, lies in these reservations, or rather in the difficulty that

is at the bottom of them. They came into being because of the disturbing consciousness that there are disputes which Arbitration cannot settle. They were all crude attempts to find a distinction between these and that other and larger classwhich may with safety be left to impartial jurists for settlement. Some were for keeping back quarrels that concerned the vital or essential interests of the State, or its honour, or its independence. But how can disputes which involve national honour be erected into a class by themselves and set apart from other disputes, when no two persons agree as to whether a given quarrel between States touches their honour or not? The same is true with regard to vital interests and in a lesser degree with regard to independence. In the present war, for instance, each side declares that the victory of the other will deprive the smaller States of Europe of their independence, whereas that same independence will be secured to them by its own victory. Then there is the attempt to apply to the quarrels of nations the distinction between what is legal and what is political. But those who make it discover very soon that many, perhaps most, of the serious international disagreements are both legal and political. It is clear that we must either give up the problem in despair, or look somewhere else for the dividing line we want. On the finding of it depends the possiblitily of completing the stately fabric of International Jurisprudence. For States will not bind themselves to send cases to Arbitral Courts unless they are able to distinguish between those that are fitted for Arbitration and those that are not.

We must therefore try again. In what follows I have endeavoured first to find the much-needed distinction between arbitrable and non-arbitrable quarrels, and afterwards to suggest a means of settling non-arbitrable cases without a resort to general war. Even if my ideas be deemed crude and impracticable, the discussion they may provoke cannot but do good.

Only in modern times has the society of nations realised itself and become self-conscious. The first result has been a series of attemps to formulate its will in a number of great international agreements, and to develop organs whereby that will may be definitely interpreted and regularly enforced. Thus it comes about that we find a rudimentary legislation in the Hague Conferences, and a rudimentary judicature in the Hague Tribunals. These latter involve a rudimentary law of procedure and a rudimentary case law. At present everything is rudimentary, and therefore weak, and easily shaped or mis-shaped. Possibly the world-war now raging may end in its destruction and the thrusting back of mankind into barbarism. Possibly the very horror of such a prospect may lead to strong and general efforts to avert it.

To these my humble contribution on the present occasion is to point out a few facts and to draw from them a few by no means abstruse conclusions. We find, as part of the process of evolution described above, a great increase in Arbitrations and simultaneously a strong tendency to regard them as legal or semi-legal processes. Nearly all of them are trials before judicial or quasi-judicial tribunals, whose duty is deemed to be

to administer the rules of the existing international society. The elaborate code of procedure contained in the Hague Convention of 1907 for the pacific settlement of International disputes assumes throughout that an Arbitration is a judicial inquiry, a trial in which known laws are applied to proven facts. Moreover this is done by authorities learned in those laws, and from natural aptitude and long training able to discern when a statement is proved or disproved. It is not an attempt to alter the existing order by applying to it ideas of justice or expediency. Instead it assumes the order, and administers its laws and customs. It does not take a prophetic view of humanity struggling forwards towards the light and strive to modify conditions so as to help it in its progress. Instead it sees that no backward step is taken. Its function is to deal with things as they are, not with things as they ought to be

But since in the development of international society Arbitration has become judicial, it follows that the cases suited for Arbitration are cases suited for judicial settlement. Here then we find the distinction we are looking for. Whatsoever in the intercourse of the Society of Nations is analogous to those matters that are dealt with by Law-Courts in a well-organised state is fit to go before an Arbitral Tribunal. Whatsoever is analogous to matters that in such a state are impossible of adjustment by its Courts is unfit to go before an Arbitral Tribunal. That is to say, what is justiciable is arbitrable and what is non-justiciable is non-arbitrable.

This is a distinction which any reflecting mind can easily grasp. It was drawn in the first article of the General Arbitration-Treaty negotiated between Great Britain and the United States in 1911. Unfortunately some of the provisions of the treaty failed to satisfy the American Senate, and therefore it was never ratified. But the fact remains that a great international document signed by two of the foremost nations on the globe placed the dividing line between cases suited and cases unsuited for Arbitration where it is drawn in this paper. Imagine it adopted after the war by all civilised states, and enshrined in a great treaty of worldwide application. We should then find that questions of fact and questions of law, including its interpretation and application, would always be referred to an Arbitral Tribunal, and with them as a matter of course questions of mixed fact and law. These various categories would cover the great majority of the disputes between states which diplomacy proved powerless to settle. And be it noted that they would all be concerned with the preservation and due adjustment of the existing international order.

But, since the Society of Nations is a living thing, the existing international order must change from time to time. In the process of its growth sharp antagonism is sure to develop between those who wish to preserve it as it is, and those who wish to alter it. Till now great changes, whether they were great advances or great retrograde movements, have been accompanied by great wars. It does not matter for our present purpose whether the wars have caused the changes or the chan-

ges the wars. The important fact is that they have been inseparably connected- and the last great and terrible instance of it is taking place before our eyes today.

Must this go on for ever? — Cannot the wit of man devise some means of making what we may call constitutional changes in international society without bloody revolutions? Yes, certainly; — if only we gain and keep the will to peace. The non-justiciable disputes will be harder to deal with than the justiciable ones, but on the other hand they will occur more seldom. In two important respects they require different treatment. Those best fitted to decide them are men of affairs rather than lawyers. We need for this purpose constructive statesmen, great alike in foresight and insight. Moreover it is very probable that the decisions given will sometimes require to be carried out by organised force, since they may involve the putting down and setting up of states, and the redistribution of vast territories.

These things have so impressed themselves on the minds of thinkers and writers during the last few months that there is now a loud call for the formation of international Unions, Leagues of Peace, International Peace Commissions, International Councils of Investigation and Conciliation and what not. The projects in question are all alike in contemplating the creation of a new organisation. I venture with all deference to suggest that it might be easier and better to try to utilize one that already exists. It seems to me that what we want stands ready to our hands in the World Concert of the Great World Powers. It was the

last Organ developed by the Society of Nations before the terrible struggle now proceeding shattered it into warring groups. The World Concert would need improvement before it could become an instrument for the fair adjustment of such deep seated quarrels as are in their nature unfitted for arbitral decision. But if the eight great Powers of the World Germany, America, Austria, Great-Britain, Italy, Japan and Russia could be reinforced by four of the smaller Powers, freely chosen for the purpose by their fellows, the board of twelve so created would represent with reasonable accuracy, not only the wisdom and judgment, but also the force of the civilised world. The proportionate disarmament we hope to secure after the war would render it difficult for any one power, or even any small group of powers, to defy their decisions, if they had, as it seems to me they must have, the right to use their own forces and call out the forces of others as an international police.

There are hosts of questions to be considered over and above this much disputed one of the use of force. But my time is up, and I must be content to leave them to others. They are not omitted through ignorance of their existence.

Oct. 29. 1915.

ARTICLE 5 OF THE MINIMUM PROGRAM,

BY

THOMAS RAEBURN WHITE, U. S. A.

The fifth proposition of the Minimum Program reads as follows:

> "The States shall agree to submit all their disputes to peaceful settlement. For this purpose there shall be created, in addition to the existent Hague Court of Arbitration, (*a*) a permanent Court of International Justice, (*b*) a permanent International Council of Investigation and Conciliation."

In discussing the propositions put forth as the "Minimum Program," it is understood that it is considered desirable to lay before the Congress the views of the writer as to how far such propositions will probably commend themselves to the enlightened judgment of the people of his country, and the form in which they would be most likely to be accepted. In other words, that the discussion shall be practical rather than academic. It is with this thought that this paper has been prepared.

The first sentence of the proposition which is the subject matter of this article is that "the states shall agree to submit all their disputes to peaceful settlement."

There is necessarily included in "all disputes" every subject of discussion which may come up between na-

tions, and these have been roughly divided into two classes: first, those which are justiciable in character, and, second, those which are not justiciable.

A justiciable dispute is usually defined as one capable of being decided by a court of law in accordance with settled principles of law or equity. This includes a very large number of disputes which ordinarily arise between nations, but unfortunately does not include the more important difficulties or those most likely to lead to war.

Cases involving the interpretation of treaties, the settlement of boundary lines, etc., lend themselves readilly to judicial decision, as do many questions where it is claimed that one nation has violated the rights of another, but where the facts are disputed and require a judicial determination.

On the other hand, where a nation has settled upon a certain policy which is in conflict with policies of other nations, but where there is no existing law which can be applied to the situation, the case is not one for judicial settlement but for negotiation or conciliation.

To an American an example of this kind which comes first to mind is the "Monroe Doctrine.". If a European power should undertake to acquire territory in the Western hemisphere, contrary to the will of the sovereignty which now controls that territory, and the United States, believing its interest to be concerned should protest against such proposed action, the question involved would clearly not be one for judicial settlement. There is no international law by which one nation can take the territory of another against its will,

and if one nation believes that its interests would be jeopardized by the acquisition of territory by another power in the immediate neighbourhood of its own borders, there is no international law by which its rights in this connection can be defined or limited. Such a case would, therefore be non-justiciable.

Considering first justiciable cases, the first question is whether a nation should now agree to submit all such disputes to judicial decision, and, second, whether public opinion in the United States would support such a proposal.

As an abstract proposition, it would seem that there can be no question that all cases which lend themselves to judicial decision should be so decided, and, therefore that a nation ought to be willing to enter into an obligation to submit all its disputes of this character to an international court.

It is, of course, well known that nations in making treaties of this character usually reserve therefrom cases involving "honor, vital interests, or independence." It is also well understood that such reservations practically nullify the treaty. The next result is that the nation can refuse to submit without violating its treaty, whenever it chooses to do so, by merely alleging that the question is in its judgment one affecting its honor, its vital interests, or its independence.

As a proposition of abstract justice, it is indisputable that nations, as individuals, should be willing to submit any dispute which they have with another to the examination of an impartial court, and should be willing to submit to the decision of such a court. If they

refuse to do this, they undertake to say that they will be judges in their own case, and that their own judgment is necessarily right. This is not the attitude which a man who has a willingness to do justice to his fellows would assume, and it is not a position which a nation which wishes to do justice to other nations should assume.

But in making this statement there is one observation which must be made. It must first appear that there is an impartial court which will decide questions upon their merits, and not in accordance with some preconceived bias.

There is nothing so subversive of liberty as a court which, while pretending to give impartial judgment, in reality represents the interests of one or the other of the litigants. Therefore, for reasons to be more particularly pointed out later, it must be said, even in discussing abstractly the duty of a nation to submit all justiciable disputes to a court, that this duty is conditional upon the existence of a court to which cases can be submitted with confidence that they will be considered on their merits and decided in a stricly judicial and impartial manner.

It may be suggested that the proposition of the Minimum Program contemplates only the *submission* of such disputes to a court and does not bind the nations to abide by the decision when rendered. This, however, is a distinction without so much difference as might at first appear. When a nation has once submitted a dispute, admittedly justiciable in character, to a court, it cannot in honor refuse to perform the decree of that

court unless it has well grounded reason for asserting that the decision was fraudulently reached. Even though by the terms of its treaty a nation is not bound to accept such a decision, the presumption that it is in the wrong, when the decision goes against it, is so great that it would probably lose more in the long run by refusing to perform it than by accepting it, even though it believed its interests were thereby unjustly affected. This is particularly true of the United States, which has been the champion of judicial settlement. It, of all nations, could least afford to refuse to perform a decree made against it without fraud, no matter how dissatisfied it might be with the conclusion reached.

In discussing the attitude of the United States toward this subject, therefore, I think it is fair to proceed on the assumption that the proposition involves a submission to the decision when rendered.

What would be the attitude of the United States with regard to the proposition just discussed, assuming that the problem of creating a proper tribunal has been solved? On this question there is a marked difference of opinion. Statesmen who have really given study to the problem of international relations would almost universally support the proposition under the conditions I have suggested. There are, however, a very large number of persons in the United States who untertake to express opinions about this subject without fully understanding it. One objection often heard is that the questions about which the United States have fought wars in the past would not have been decided in accordance with our wishes if they had been

submitted to courts. The instances usually given in support of this argument are such questions as the right of the colonies to separate from Great Britain, the right of the Southern States to separate from the North and the right of the United States to preserve order in Cuba, involving a war with Spain, none of which questions are justiciable and which could not have been submitted to any court.

It is apparent that much education is required before the people generally will understand what is meant by international judicial settlement. There are some who are intensely nationalistic in their attitude, who assume that for the United States to enter into a treaty of this character would mean to surrender its right to do what might seem to it right and just under any circumstances and who think, without further reflection, that this would mean practically abrogating our duties and surrendering our rights as a nation.

Of course, nothing could be further from the truth. The greatest act which a nation can perform is to be *just*, not only to nations of equal rank with itself, but to those weaker than itself. If it is willing to be just, it should be willing to agree unreservedly that all justiciable matters of dispute which may arise between it and other nations shall be decided by a court, always assuming that we have a court whose decisions can be relied upon as stricly judicial.

It seems appropriate at this point to take up one phase of the second proposition advanced in the fifth proposal of the Minimum Program, i. e., that "a permanent court of international justice shall be created in

addition to the existing Hague Court of Arbitration". This proposal would receive the unqualified approval of American jurists, and as already said, is a condition precedent to the acceptance of the first proposition which I have already discussed. There are in America several learned bodies organized for the express purpose of educating public sentiment so as to bring about the establishment of a permanent court, and it can be said without reservation that this proposition would commend itself to the American public.

The weaknesses of the existing Permanent Court of Arbitration are well known, and need not be discussed in detail. It is, of course, not really a court at all, but only a list of judges, It has no continuity; when a court is established for a particular case, it performs its duties, and dissolves and does not meet again. There is, therefore, no possible opportunity for that development of international law which would follow the establishment of a permanent court, with settled rules of procedure and whose decided cases would ther eafter be as followed precedents.

But possibly the greatest weakness of the court, and the insuperable obstacle to general treaties, agreeing to submit all justiciable disputes to it, is that there is little confidence in the judicial quality of its decrees.

The reason for this is easily understood when there is a consideration of the manner in which each court is appointed. Each contending power names an equal number of judges; these are commonly selected in the hope that they will vote in favour of the nation selecting them. It is an open secret that their views on the sub-

jects which may come before the court are carefully investigated beforehand, and each nation is particularly careful to select judges who are known to be friendly to its interests and point of view.

The result is almost inevitable that in a close case each nation has an equal number of advocates and there is but one real judge in the court, the umpire, who has been selected by the other judges.

It would be unsatisfactory for private individuals to submit trifling disputes of their own to the decision of one man, especially if they did not know in advance who he would be, and with the understanding that there would be no appeal. It is very doubtful whether many individuals would agree to submit all their disputes to such a person.

In an ordinary municipal law suit, which may involve only a few dollars, under the systems of law with which I am familiar, consideration is given to the case by a judge and jury, probably by other judges in reviewing the action of the trial court, and finally by a court of appeal which in America would be either five or seven judges, so that even if there were no second appeal, which often happens, no less than twenty men, impartially chosen, would have given their best judgment to the subject. But if two great nations submit to the Permanent Court of Arbitration a question many thousand times as important as almost any municipal question, it will be decided by one person, who is not known when the treaty is signed.

That this system is unsatisfactory goes without saying, and is an explanation of the reason, why, in

making general treaties of this character, nations are unwilling to make them unlimited, but commonly insert the reservations above mentioned; and why in other cases, instead of relying upon the Permanent Court of Arbitration, they provide in the treaty for some different method of constituting the court.

The practical result of a decision by a court so constituted is apt to be a compromise. Even if the umpire is entirely honest, impartial and able, the clash of contending interests in the judicial chamber is so great that most men find it almost impossible to decide wholly against one party and wholly in favour of the other, unless the case is very clear. There have been notable exceptions where judges have been great enough to vote against their own preferences, and even against their own country, where the facts and law of the case demanded, but this does not throw doubt upon the essential weaknesses of the system.

Therefore, the first and great essential to the success of the fifth proposition is the establishment of a Permanent Court of International Justice.

Of course, the detailed plan for such a court which was approved in principle by the Second Hague Conference will be before the Study Congress. The plan agreed upon has received general approval, on both sides of the water, and the problem to which attention has been mainly directed has been how and when to establish the court as therein outlined, and especially how to devise a scheme for the appointment of judges likely to be accepted by the contracting powers.

This matter is so vital on the success of the whole

plan that it deserves at this point a special consideration.

In the first place, can the court, which was approved in principle by the Second Hague Conference, be put in operation in accordance with the terms of the Final Act of that Conference pending the convening of another conference?

This matter has received some attention in America, and I think I may say that the *concensus* of opinion is that it may be established without further delay, so soon as a sufficient number of powers agree to make it practically worth while.

The recommendation of the Final Act of the Second Hague Conference was as follows:

> "The Conference recommends to the signatory powers the adoption of the annexed project of a convention for the organization of a court of arbitral justice, and its establishment so soon as an agreement shall have been reached upon the selection of the judges and the constitution of the court."

It will be observed that this recommendation does not suggest that all the nations represented at the Second Hague Conference must agree before the project may be put into effect, nor does it indicate a minimum number which must agree. It, therefore, necessarily follows that any number may establish the court, under the terms of this recommendation whenever they may choose to do so. There is other evidence in the Final Act leading to this conclusion, which is pointed out in more detail in an article published in the Report of the

Proceedings of the Third National Conference of the American Society for Judicial Settlement of International Disputes, held at Washington in 1912, page 147.

It has already been indicated, and is well known, that the reason the Second Hague Conference could not provide for the establishment of the permanent court was because they could not agree upon a method of appointing judges, which was satisfactory to the Powers represented at that Conference. This failure to agree was due primarily to the fact that the smaller states were unwilling to surrender equality of representation in the court, and it was conceded by all that if a court consisted of a member from every state represented, it could not perform its functions acceptably.

There have been many articles written upon the general subject of a possible plan for appointing judges which would avoid the objections urged at the Second Hague Conference, but most of them have involved in them the main objection, which was in fact the stumbling block to the establishment of the court, i. e., inequality of representation.

It has been suggested as one means of avoiding the difficulty, that the judges ought not to be appointed by the states both because of the apparent impossibility of giving them all equal appointing power and also because fundamentally it is an incorrect principle for litigants to appoint judges, who shall decide cases they bring before the court. The representatives of litigants have no place upon the judicial bench, for they almost inevitably, if unconsciously, will lean toward the interests of the power which appointed them and upon whose

continued re-appointment will depend their future connection with the court.[1])

If the states represented at the Second Hague Conference or such of them as should agree to establish the court could be persuaded to delegate the power to appoint to the Hague Conference itself, or to a committee therefrom, this would probably result in a court of a higher order, with jurists selected as much or more on account of their ability than on account of their nationality.

It is, however, very doubtful whether in the present state of development of this subject, the nations would be willing to surrender the right to name the judge who shall take part in the deliberations of the court. In the event of this being the case, another plan has more recently been proposed by which each nation shall appoint or nominate one judge, making a court whose members equal the number of nations participating, being a possible forty-four or forty-six.

As it is universally conceded that the court to sit at the Hague should not exceed seventeen, it is proposed that the judges so appointed shall elect from their own number an appellate division of the court, which shall sit at the Hague and shall not be less than nine nor more than seventeen in number; each judge elected should be required to receive two-thirds of the ballots of those voting, which would probably assure the best quality of judicial mind to go upon this bench.

---

[1]) See address entitled, "Underlying Principles which should govern the method of appointing judges of the International Court of Arbitral Justice" Proceedings of the annual Conference held at Mohonk Lake, New-York, 1911,

The remaining judges could be used by establishing courts of suitable size in convenient capitals in different parts of the world. Upon the death or resignation of a member of the appellate division, another election would take place and a new judge named or other judges advanced.

The jurisdiction might be distributed thus — the appellate division to have original jurisdiction of all disputes between nations directly and appellate jurisdiction of all appeals from the other divisions of the court: the lower divisions of the court to have original jurisdiction in all suits by a citizen of one nation against another nation, and of such disputes between sovereign powers as might be submitted to them by treaty.

By this means all nations would be represented in the court and the principle of the juridical equality of states would not be violated; at the same time there would be a permanent court at the Hague small enough to serve every purpose of the proposed international court suggested by the Second Hague Conference; it is not to be doubted that the number of cases which would be brought before the several divisions of this court would be such within a short time that all the judges would be needed.

I will not take up further time with discussing this particular phase of the matter but will submit herewith an address entitled, "The Appointment of Judges to the International Court of Arbitral Justice," which was delivered before the World Court Congress, at Cleveland, in 1915, which contains a full explanation of

this proposed method of appointing judges, and the reasons which seem to urge its adoption.

I have felt it proper to discuss at some lenght this rather technical question of the appointment of judges and the establishment of the court in order to emphasize what I have before said, that public opinion in the United States will certainly not support a proposition to submit all justiciable disputes to an international court for decision until a court is established of such character that there will be universal confidence in the judicial quality of its decrees. I will go further and say that it does not seem to me that a nation ought to agree to submit all its justiciable questions to any court unless it feels confident that that court will give the matter judicial consideration, and render a correct decision according to its best judgment under the facts and the law.

I, therefore, respectfully suggest to the Study Congress that they give great attention to this question of establishing the court, with the thought that they may bring sharply to the notice of the various nations the possibility of establishing it at once, even though only a few nations should in the first instance cooperate in so doing.

If the number of nations willing to cooperate should be less than fifteen, the difficulties with regard to the appointment of judges in the first instance would disappear, because in such an event each nation could appoint one judge, and the court would not be too large, or, if the number who should agree, should be even less, so small as four or five, each nation could appoint

two judges or possibly even three, and thus the court would be called into existence, and by exercising jurisdiction over minor matters at first, no doubt, it would soon establish itself in the confidence of the world if it approached its work in a judicial manner and without bias, and in time nations would be willing to submit all justiciable questions to it.

The second proposition involved in the fifth article of the Minimum Program relates to the establishment of a permanent international council of investigation and the submission to it of disputes between nations which are not justiciable in character. Although this proposition deals with questions of a broader character and more likely to lead to war, the principles concerning it are not so difficult to agree upon. I think there would be no opposition in the United States to the proposal to establish an international board of conciliation to which disputes might be submitted for discussion. The mere establishment of the board would, of course, not bind any country to submit disputes to it, and there is nothing involved in the proposal with regard to such a board to insure submission to its decisions when rendered. There is something about the submission of a justiciable question to a court which seems to involve an acceptance of a decree when rendered, as I have already explained, and the United States would in all probability even more than most European nations, feel itself bound by reason of its past attitude upon this subject to accept a decision in such case, even if it were contrary to its interest and its expectation.

But where a question of dispute between two nations

is admittedly not justiciable in its character, and it submitted to a board of conciliation, there is I think a common understanding that the recommendation of the Board would be *only a recommendation* which would not be binding upon either party. Therefore, by reason of this fact there would not be the same difficulty about constituting an international board of conciliation or submitting cases to it.

Moreover, there is not the same necessity for having a small number of members; there is not the same necessity for having a permanent body; although the proposal contemplates a permanent body, it might be semi-permanent in the sense that its members could be called together when needed, and might be permitted to send alternates when inconvenient to serve. The permanency of a judicial body, in order to be valuable in the development of international law, is an absolute essential. In the case of a board of international conciliation, however, it is not likely that one decision or recommendation would be regarded as a precedent for another, except in the most general sense, and, therefore, there is not the same necessity for continuity of service.

For these reasons there should not be the same difficulty in determining how the board should be appointed. If thought desirable each nation could appoint one member, and a method of rotation could be worked out which would probably be accepted by the smaller powers. However, it is not at all unlikely that the smaller powers would be willing to surrender their right to make appointments on a body whose recommenda-

tions it is understood are not binding in the sense that the decree of a court would be binding.

Perhaps the most striking feature of the plan to submit nonjusticiable questions to an international board of conciliation it that it gives time for delay and thus greatly limits the possibility of war. This is the greatest benefit to be derived from the plan, and it will also arouse the most opposition in some quarters.

It is based essentially upon the same thought which underlies a number of treaties which have been negotiated by the United States within the last two or three years, providing that in case of differences with other nations there shall be no hostilities for a period of a year, while the matters at issue are investigated and considered. There is opposition to both of these propositions on the ground that occasions may arise where the interests of a nation require immediate action, and therefore a delay of even a few months would be exceedingly dangerous.

Those who adopt this view, however, illustrate their remarks by referring to some actual or supposed case where a hostile act is committed by one nation against another, which they say, and perhaps rightly, demands immediate action.

The illustration most commonly given in the United States is based upon the supposition that one nation, destroys the life or property of Citizens of another on the high seas or elsewhere without legal justification. This is a hostile act and if not at once disavowed would entail the consequences contemplated in other proposals of the Minimum Program, i. e., the other nations

agreeing to the Program would be found in immediate armed opposition. If there were doubt about the facts or even about the law applicable to a particular case, it might become a justiciable question, but if, as the illustration commonly put, it is an intentional violation by one nation of the rights of another, the act is necessarily hostile, and there would not only be no ground for suggesting delay, but the offending nation would find the other nations consenting to the proposals of the Minimum Program in immediate opposition to it. The proposal under discussion would not, therefore, apply in such a case and there would be no ground for claiming that the United States or any nation had bound itself to take no immediate action.

Another objection likely to be met with in the United States is based upon a feeling of disinclination to allow questions of policy of this country to be passed upon or considered by representatives of foreign nations or by a board of conciliation, the majority of whose members will be nationals of other countries.

This objection, however, is really based upon a misunderstanding of the scope of the functions of the proposed board. It has no functions of a legislative, executive or judicial character; it is intended merely to inquire into the circumstances (thus enabling the contending powers to fully understand each other's position) and to make a recommendation. While its recommendations would have weight no doubt with public opinion, it is not intended, and it should be understood not to be intended, to bind either party to the dispute in any sense.

When the limitations of the activities of the proposed board are thoroughly understood, it is believed that no serious opposition to it will continue to exist in the United States.

The most determined opposition to an agreement between nations to submit all questions which are non-justiciable to an international board of conciliation is likely to come from those nations which are bent upon carrying out certain preconceived national policies, regardless of the rights of other nations, and which can only be realized by force of arms. A nation which has such a policy in mind will not, of course, submit its right to do what is proposed either to a court or to an international board of conciliation, for it knows in advance that the decision in either case will be against it, and it is prepared already to risk the hazards of war for the accomplishment of what it may believe to be its national destiny.

No such objection is likely to come from the United States, for the United States has no such policies. There are some, however, who have suggested, and no doubt will continue to argue, that it would be undignified, if not dishonorable, for the United States to admit that any other country has the right to give advice either directly or through its representatives with regard to the right of the United States to maintain any national policy upon which it has decided such for example as the "Monroe Doctrine."

This also is a short-sighted view, and is not based upon broad statesmanship. The United States is no longer a nation standing alone, or of the Western He-

misphere only; its interests are bound up as never before with the interests of all the other nations of the world. Its relations to the South American countries, for example, are in some respects not so close as the relations between those countries and certain European nations. The distance in time and in miles between the United States and some of the South American countries is quite as great as between the United States and Europe. It would scarcely be denied that if some European power should have a grievance against a South American power and should suggest taking certain action, that it would not be a proper matter for diplomatic consideration between the United States and such European power; the position could scarcely be assumed that the United States should refuse to listen to a recital of the facts whatever they might be, and should at once deny the right of such European power to even consider what, if any, rights it might have in the premises, and to what extent, if at all, the rights of the United States might be jeopardized or the Monroe Doctrine violated.

But if this be admitted, then it must be admitted also that such a matter would be a proper one to submit to an international board of conciliation, for after all the functions of the international board of conciliation are to do in a more effective way what diplomatic correspondence now undertakes to accomplish, i. e., reach a result satisfactory to both powers, if that be possible.

That this can be done more effectively by a permanent body of statesmen than by mere interchange of notes between those who happen at the time being to

wield official responsibility in the two nations, almost goes without saying. In short, the character of negotiations is not essentially changed, but they take place under circumstances much more likely to have an effective result. The nations, however, are no more bound in the one case than in the other, as to what their ultimate action will be.

One of the principal arguments made against efforts to improve international conditions by the establishment of courts and boards is to the effect that such institutions will not be able to prevent war, and concrete cases are suggested in which it is said war could not be prevented by such means. It is strange that this argument is persisted in when the least reflection shows that it has no basis upon which to rest. Granted that it be true, that courts and boards of conciliation cannot end war, this is no reason for opposing their establishment or for opposing the proposed action ot nations in agreeing to submit disputes to such courts and boards. We do not condemn our educational systems because they have not put an end to illiteracy, or our religious and moral institutions because there is still evil in the world; we try to make these institutions better. The question is whether the establishment of an international court or international board of conciliation and the submission to it of international controversies will on the whole *tend* to the abolition or minimization of war, and will *tend* to promote harmony and good will among the nations. If so, then we should be in favour of their establishment, and of such action, and it is no answer to say that war will not thereby be made impossible.

There are, of course, subjects of controversy between nations or peoples which under present conditions cannot be considered by either a court or board of conciliation. For example, the right of a people once a nation, but now controlled by a government foreign to itself, to seek independence and resume its national existence, is certainly a question which could not be comprehended by a court, and under the present conditions possibly not even by an international board of conciliation, unless perhaps in connection with the settlement of a great war. Such a people not being an independent nation would not ordinarily be in a position to take part in the deliberations of an international board. Moreover, it must be conceded that if there still exist nations which are determined at all hazards to carry out what they believe to be their national policy, and to do it by force of arms, irrespective of the rights of others, such a course of action cannot be prevented by a court or by a board of conciliation. It would be folly not to admit this; it never makes a difficulty less difficult to refuse to admit that it exists.

But these considerations are no ground for opposing the establishment of institutions which are bound to do good service and are certain to tend toward the abolition of war, and will be of the utmost value in the great world movement toward a permanent organization among nations, which some day will provide for the suppression of international disorder as promptly as disorder is now suppressed in the best regulated communities.

APPOINTMENT OF JUDGES TO THE INTERNATIONAL COURT OF ARBITRAL JUSTICE.

In discussing plans for appointing judges to the International Court of Arbitral Justice it is necessary to consider not only what method is theoretically superior, but what method will be most likely to be satisfactory to the contracting powers.

There is an impression that the most important work was done in devising plans for an international court which was acceptable to the nations participating in the Second Hague Conference. But further reflection will convince that not only the most difficult, but in many respects the most important task yet remains. When a nation agrees to the establishment of a world tribunal which it is expected will have jurisdiction over cases of a certain class, it must be persuaded that it does not place itself at a disadvantage in its relations with other nations. This is the main difficulty about this question of the appointment of judges. Theoretically any nation or any individual will concede that there ought to be a world court for the decision of international disputes, and it is not difficult to agree in the abstract as to the structure, organization and procedure of such a court, but when we come to the matter of appointing judges, an entirely different question is presented. As to each nation the court will necessarily consist mainly of foreign judges, and a nation hesitates

to commit itself even to the establishment of the court, until convinced that it will find itself in a position of no less advantage than it held before the court was created.

It must, of course, be admitted that it will be impossible to so constitute a court that there may not be occasions when the interests of one of the litigants will be contrary to the interests of most of the powers whose nationals are members of the court.

The situation is somewhat the same as if a very small state were inhabited only by eight or ten men with important property interests, fifteen or twenty with less property interests, and by twenty or twenty-five wit halmost none at all. It would be an exceedingly difficult thing for these men to agree upon a method of appointing a court from among themselves, which should decide their disputes without appeal.

Jealousies, conflicting interests, possibility of combinations, would lead men of property to be very doubtful whether any court which might be constituted would do real justice to them unless they controlled it, and to that men of little or no property would never agree.

It is possible for disputes of individuals to be adjusted in municipal courts with reasonable satisfaction, because the number of interests is so large that the probability of improper bias or unfair combinations among the judges or jurymen is remote, although these are not unknown even in municipal courts.

While it is true that nations would not be in quite the same position as the individuals in the illustration gi-

ven, because nations do not sit as judges, yet the feeling is very strong and is to an extent justified by experience, that a national sitting on an international court will reflect in large part the views and prejudices, and guard the interests of the country to which he owes allegiance.

The difficulty of the problem is enormously increased by the fact that the use of violence to bring about an adjustment of international difficulties is permissible by international law, and by the public opinion of the world, and that the more powerful nations can, therefore, almost certainly succeed in their "negotiations" with weaker powers. They are not willing to give up this position of advantage, for the situation which would exist if such disputes were to be decided by an international court, of which a majority of the judges were nationals of unfriendly nations, or of those whose interests were adverse.

It is true these considerations refer rather to the act of agreeing to submit disputes to the court than to the establishment of the court, but the point of view is very similar in both instances, for if a nation has agreed to the establishment of a tribunal, it has taken a step toward agreeing to submit disputes thereto, and the hesitation to do this is unquestionably due in large part to the fear on the part of at least some of the states concerned that their chances of securing what they believe to be their rights will not be so good as under the previously existing system.

Germany or Austria would probably be unwilling to submit a dispute within the near future to an inter-

national court, consisting of representatives from other great powers. If the question whether the Panama Canal Act was a violation of the treaty with Great Britain had been submitted to an international tribunal, consisting of judges who were citizens of other nations, the United States would have had little confidence that the decision would have been based exclusively upon the merits, because the interests of practically all other powers were opposed to the construction placed upon the act by Congress.

This difficulty may be, and should be, met in part by letting it be distinctly understood, and made a part of the Convention, that consent to the establishment of the court does not carry with it any obligation — legal, moral or ethical — to submit any disputes to it, if the consenting nation does not see fit to do so. This is not only expedient but wise. A nation ought not — the United States, much as we are willing to sacrifice for the sake of advancing an ideal, ought not, as it certainly will not, agree to submit all disputes to any international court, until satisfied that its decisions will be judicial in character and not merely the reflection of the combined interests of the other nations of the world.

In order to further remove the foregoing objection, some method of appointing judges must be devised so as to minimize, if we cannot altogether remove, the fear of bias, and to make the court, as has been said so often, a strictly judicial body.

In endeavouring to work out a plan for the appointment of judges, which would be theoretically sound,

would create a satisfactory court and would be reasonably acceptable to the powers, certain general principles should be regarded. They may be stated as follows:

(1) As the court is to be a judicial body in a strictly legal sense, its number should be small, certainly not to exceed seventeen, and it might well be as small as nine.

(2) There should be permanency of tenure, at least to the extent that the judges should serve continuously for a considerable period of years.

(3) The judges should not be appointed by the nations as their representatives, but by some central authority vested with power for that purpose, so that they may feel that they owe allegiance not so much to their own sovereignty as to the world in general and to the spirit of justice. The judges must, of course, be citizens of some of the nations concerned, but they should not be placed upon the bench as the representatives of those who will necessarily appear before the bar of the court as litigants.

No nation could be sure of securing justice at the hands of judges who were appointed to represent other powers, and it is moreover impossible to create a small court in this way, because none of the nations who sent delegates to the Second Hague Conference will agree to forego their equal right to representation with all the others.

Both these difficulties will be avoided by abandoning entirely the idea that judges should represent nations, which is wholly wrong in principle. Repre-

sentatives of litigants have no place upon a judicial bench. It would not be tolerated that judges upon a municipal court should represent any litigants who appear before it. It is the business of judges not to consider the interests of the power which appointed them, or of any person or nation, but to determine what is legal and just. Just so far as judges fail to remember this, and exhibit bias in their decisions, the administration of justice is a failure.

Any system of representation in the court would, therefore, destroy its judicial character, and none the less so because a rule of practice might prevent a judge from sitting when the litigant he represents is a party. A case between nations is scarcely conceivable which would not affect the interest of some or all of the others, with consequent effect upon the action of their representatives.

Attention has repeatedly been called to the fact that the experience of the United States has demonstrated the truth of the foregoing considerations. The unsatisfactory character of a court constituted by representatives of different states to settle disputes between the states, as was provided for in the Articles of Confederation, has been clearly pointed out. [1])

It is also worthy of mention that the Convention of 1787, which framed the Constitution of the United States, first considered establishing a court consisting of representatives from states, for the decision of the more important disputes between them.

---

[1]) James Brown Scott's. „The Hague Peace Conference". Vol. I. page 416.

In the report of the Committee on Detail of the Convention, made August 6, 1787, there was an elaborate provision for the constitution of a special court of this character whenever disputes arose between two or more states over jurisdiction or territory, or when rival claims were made to the same land under grants from different states. It is clear that the thought first in the mind of the Convention was that the more serious disputes between the states, could only properly be decided by judges appointed by the states themselves. This idea was subsequently abandoned, and on August 24th, provisions relating to these special courts were stricken out and in the revised report of the Committee on Style, made September 12th, we find all disputes without reservation referred to the Supreme Court, the members of which were to be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate.

The consideration of this subject by the Convention of 1787 indicates their view that the best court for the decision of controversies between states should consist, not of judges appointed as representatives of such state, but by some authority representing all. This principle is equally applicable to nations [1]).

(4) From considerations of expediency, as well as principle, the juridical equality of states should be preserved in any action taken to put the court in operation.

---

[1]) This question is more fully discussed in an address delivered in 1911, before the Mohonk Conference, entitled „Underlying Principles which should Govern the Method of Appointing Judges of the International Court of Arbitral Justice".

Suggestions have been made that in the appointment or election of judges, the vote of the nations should be governed by their relative importance as measured by their population, or by the volume of their exports and imports, or by other similar tests. This is upon the theory that a nation which has greater interests is likely to have more litigation, and, therefore, should have more to say about the constitution of the court, which is to decide that litigation. This idea was originally proposed by William Penn. The diet or parliament proposed by him was to have judicial power, and each state was to have a number of votes to be determined "by considering revenues of lands, the exports and entries at the custom house, the books of rates and surveys that are in all governments to proportion taxes for their support."

A modification of this plan was suggested at the Second Hague Conference, by which it was proposed that considerations of the same character should determine when and how long judges appointed by the various nations should sit as members of the court.

The practical objection to these plans is that they seem to deny the doctrine of the juridical equality of states, and for that reason the smaller states will probably not agree to them.

Moreover, there is an objection, not without weight, to giving the larger states more power than the smaller states in the constitution of any international institution. If they have such superior power, they are in a position to use it to the disadvantage of the weaker states, and in such case the condition of the weaker

state would probably be more unsatisfactory even than where it is imposed upon by violence, for in the latter case there is nearly always a reaction of world sentiment which rebounds to the benefit of the weaker power, whereas if imposed upon under the forms of law, there would probably be no such reaction in its favour.

Considerations of this character, however, are probably more academic than practical, because, unless there is a very great change in the sentiment of the weaker states, they will not agree to any plan which does not treat them as in law equal to any of the others.

(5) A method of selection should be adopted which is likely to result in the appointment of the best judges. This would exclude a haphazard election, where there is danger of political combinations and should exclude all element of chance.

There are doubtless other considerations which might be discussed, but these are the main principles which must be followed in any plan which will create a court of permanent value, and is likely to be adopted.

Turning new to the actual methods of appointing judges which have been suggested from time to time, we find very few which conform to the foregoing principles.

Those plans which contemplate that judges appointed by some nations shall sit longer than others; that a court shall be appointed by selected nations, etc., do not treat all powers as equals, and they, as well as other plans, provide for a system of representation.

There are various plans of election of judges to the court which come nearer to agreeing with the principles above referred to, but which did not commend themselves sufficiently to the Conference to secure adoption. The best features of all were contained in the proposition made by the American delegation which was as follows: Every signatory power should have the privilege of nominating one judge and one assistant; each power should then, through the International Bureau at The Hague, vote for fifteen of the judges so named by the various nations, and the fifteen receiving the highest number of votes should be declared elected. This plan was simple and seemed to maintain the juridical equality of states. It is doubtful, however, whether it would give a court of the high character desired, because there would almost surely be combinations of states, perhaps the smaller against the larger, and some of the most competent judges might be found to be left out when the election had terminated.

The plan did not commend itself sufficiently to enable it to be adopted, in spite of elements of strength in it, probably because of the fear of combinations which would necessarily eliminate some of the judges named by the various powers, and might eliminate those named by the great powers whom the smaller would far outnumber.

Since the adjournment of the Conference, it has been suggested that the court should be constituted by a smaller number of nations than fifteen or seventeen, with one judge appointed by each, trusting to fu-

ture developments to devise a scheme by which other nations can submit disputes to the court or become a party to its constitution.

An examination of the Final Act of the Second Hague Conference shows that this could legally be done, as under the language of that Act the court may be put into effect whenever any number of nations, not necessarily all, agree upon a method of appointing judges [1]).

This is perhaps the path of least resistance, and it seems reasonable to suppose the court could be put in operation if the United States would take the lead and press the matter with vigor.

The mere establishment of the court would not jeopardize the interests of any nation, and would be an event of first magnitude. There are many minor disputes which almost any nation would be willing to submit to an international court, if one existed of this character. In every foreign office there are old cases in which the nations concerned have very little interest beyond a desire to dispose of the controversy in some honorable way. A new court could find no better material upon which to begin its work than this. Every court must be given time to find itself; to develop its rules of procedure, and to become an efficient working unit. In the course of a few years the court could demonstrate the manner in which it went about its work, and if compo-

---

[1]) See address entitled, „The Immediate Establishment of the International Court of Arbitral Justice", Proceedings of the Third Annual Conference of the American Society for the Judicial Settlement of International Disputes, at Washington, D. C. 1912, p. 147.

sed of judges great enough to rise above national prejudices and decide cases on their merits, it would earn public confidence; its jurisdiction would be increased and the scope of its activities widened until it would fulfil the great ideal of those who first conceived an institution of this character.

The problem of finding an acceptable means of appointing judges for a court of a few nations is, of course, much simpler. Mr. Scott has worked out a complete plan by which each nation appoints one judge, which might well be adopted [1]).

It is suggested, however, that a better way of appointing the judges would be for each nation to *nominate*, not appoint, one or two or even three, and for the International Bureau at The Hague, or some other world authority, to appoint one from each nation from among the nominees. By this means the judges would actually owe their appointment to a world authority, and this would help them to view cases as world jurists, rather than as national representatives.

But it may be, that a court for a limited number of powers cannot be thus established, and we, therefore, return to the first inquiry as to the best and most acceptable method of appointing judges of a court to which all the nations participating in the Second Hague Conference may have access.

The plan proposed by the American delegation as set forth in Mr. Choate's address of September 18, 1907, and already referred to, more nearly conforms to

[1]) See James Brown Scott, „The Status of the International Court of Justice", p. 124.

the principles hitherto discussed than any other which was suggested at the Conference. It provided for a court to be elected through co-operation of the nations, thus giving it a world status, and it accorded each state equality in the nomination or election of the judges.

Its weakness lay in the fact that the method of electing the judges from among the nominees might result in the elimination of the best judges, owing to combinations, which would almost certainly be made among certain of the powers.

A modification of this plan would seem to improve it, so that the appointments should be made thus: — Each signatory power to have the privilege of nominating one judge and an assistant judge, and to transmit the names of such nominees to the International Bureau at The Hague; provide that the Court should be selected from among these nominees, not by the foreign offices of the various nations, but by the International Bureau at The Hague, the President of the next Hague Conference, or by a committee appointed by the Conference for the purpose, subject in any case to confirmation by the vote of the Conference.

This would probably insure high equality of judges, who would be apt to be selected not only on account of their nationality, but largely on account of their known ability as jurists. There are some jurists from small nations whom everyone would admit would make better judges than the best in certain of the larger nations.

It is, however, very doubtful whether this plan

would be acceptable to the nations any more than the plan suggested by the American delegation. It would not be improbable that some of the great powers would find themselves without any judges in the court, which they would deem unsatisfactory.

It is, therefore, not to be denied that the probability of the acceptance of a plan such as this is very remote. Each nation feels that there must be upon the bench one of its nationals, and it seems likely that no plan can be generally agreed upon unless it involves this arrangement.

Is there any way of meeting this apparently impossible situation? Can a plan be devised which will conform to the foregoing apparently irreconcilable principles? The following is offered as a possible solution of the difficulty.

Let it be provided that each nation shall nominate one judge and one deputy judge; several nations being at liberty to nominate the same judge.

The Hague Conference shall confirm or reject the nomination of judges so made by a two-thirds vote. If any name is rejected another nomination shall be made by the same authority which nominated the judge who has been rejected.

The judges who are confirmed by the Conference shall serve for a period of twelve years.

They shall meet at an appropriate time within six months after they have been confirmed. If the number of judges so confirmed shall exceed seventeen, they shall by ballot elect an appellate division of the court, consisting of not less than nine or more than fifteen

judges. Each judge elected to the appellate division must receive two-thirds of the ballots of those voting. The appellate division shall meet at The Hague, and shall have original jurisdiction of such disputes between sovereign states as shall be submitted to it by treaty, and of cases appealed to it from any of the other divisions of the court. The appellate division shall then divide the remaining judges into divisions of not less than five judges each, who shall be assigned to certain principal capitals of the world; they shall have jurisdiction of such claims of citizens of one nation and of such disputes between sovereign powers as may be submitted to them by treaty. The divisions of this court may sit at the capital to which they are assigned, or at any other place which convenience may require; an appeal shall lie from their decisions to the appellate division, which shall sit permanently at The Hague.

In case of the death or retirement of any member of the court, a new judge shall be nominated in the manner in which the original nomination was made; if the Hague Conference is not in session, the judge so nominated shall be entitled to serve until the next meeting of the Hague Conference, when he may be confirmed or rejected. The judge so appointed shall serve for the full period of twelve years. In case the judge who dies or retires shall have been a member of the appellate division, there shall be a new election of a judge to fill the vacant place in the appellate division; this may take place either by an assemblage of the judges at some convenient place to be fixed by themselves, or

by correspondence, through the International Bureau. The division to which the new Judge shall be attached shall be determined in the manner originally provided.

It is believed that this plan contains certain elements of strength which recommend it.

The equality of the nations is preserved, as every act participated in by any of them is equally participated in by all, and there would be a citizen of each nation in the court.

The appellate division would occupy in effect the position which was planned to be occupied by the entire court, and its small size, and the fact that its decisions would control those of the other divisions would make the precedents uniform, and would enable it soon to build up a body of international law.

This plan is more likely to be accepted than any other, because while the smaller nations might not be willing to forego the right to have one of their nationals as a judge, they would probably not be so insistent that their particular judges should sit in the appellate division. There are some reasons why membership in the other divisions of the court would be equally as satisfactory and almost as powerful as in the appellate division. A judge in a lower division would probably be enabled to live in his own country, or nearer to his own home, and it is not unlikely would be occupied more quickly with litigation than the judges of the appellate division.

It seems probable that this method would produce a better court at The Hague than any other suggested. Each nation would probably name its best known in-

ternational lawyer and publicist, and the judges balloting together would be much more apt to choose men of a high type for the appellate division than the foreign ministers of the various nations would choose in voting for judges of the court, in accordance with the American plan. In such case, the result of the vote might leave a nation with no judge in the court, and it would be very apt to form a combination with other nations, so that it could be represented, irrespective of the quality of judges selected. Such considerations would not be so apt to move the judges themselves, who would be men of high standing and with a real concern for the success of the experiment, and who would not in any event be deprived of their judicial office. It is very reasonable to suppose that the judges would vote for those among their number best qualified for the highest judicial position, and that the court which would assemble at The Hague would consist of the best men who would be willing to serve. Thus our highest hopes for the court would be realized and in course of time even the disputes involving honor and vital interests between nations would be settled in the quiet of the judicial chamber rather than amid the din of arms.

EINIGE BEMERKUNGEN ÜBER DEN STÄNDIGEN INTERNATIONALEN UNTERSUCHUNGS- UND VERMITTLUNGSRAT.

VON

FRAU DR. ANNA BUGGE WICKSELL, SCHWEDEN.

Eine der wichtigsten Forderungen des Mindestprograms der Internationalen Zentralorganisation für dauerhaften Frieden bildet, bezüglich der Rechtsorganisation zwischen den Staaten, der ständige Untersuchungs- und Vermittlungsrat. Dieser Programpunkt fasst unmittelbar auf den Verträgen, die in jüngster Zeit von den Vereinigten Staaten mit einer Reihe anderer Nationen abgeschlossen sind, und deren 15 im Laufe des Krieges ratificiert worden. Unter diesen 15 sind wiederum 9 europäische Mächte, nämlich: Dänemark, Frankreich, Grossbrittanien, Italien, Norwegen, Portugal, Russland, Spanien und Schweden. Diese Verträge unterscheiden sich von den Taftschen Vorschlägen 1911—12 hauptsächlich dadurch, dass sie alle Versuche ein schiedsgerichtliches Obligatorium ohne Ehrenclausel zu definieren und einzuführen haben fallen lassen. Die erste Paragraf des Vertrages zwischen den Vereinigten Staaten und Schweden lautet so:

> Any dispute arising between the Government of His Majesty the King of Sweden and

the Government of the United States of America, of whatever nature they may be, shall, when ordinary diplomatic proceedings have failed and the High Contracting Parties do not have recourse to arbitration, be submitted for investigation and report to a permanent International Commission constituted in the manner prescribed in the following article.

The High Contracting Parties agree not to resort, with respect to each other, to any act of force during the investigation to be made by the Commission and before its report is handed in.

Die Wortlaut der übrigen abgeschlossenen und ratificierten Verträge habe ich nicht gesehen; wahrscheinlich sind sie aber im wesentlichen alle desselben Inhalts.

Diese Formulierung lässt also ganz einfach die alten Schiedsgerichtsverträge zwischen den betreffenden Staaten in voller Kraft, Ehrenclausel einbegriffen; das schiedsgerichtliche Obligatorium bleibt folglich wie zuvor wenig bindend; wie es der erste Delegierte von Deutschland an der zweiten Haager Konferenz ausdrückte: il commence avec les mots impératifs: tu dois, pour finir avec les mots rassurants: si tu veux. Wo ein Vertrag so wie der schwedisch-amerikanische vorhanden ist, wird dieser Satz indessen so zu ergänzen sein: wenn du aber das Schiedsgericht nicht willst, so geht die vorliegende Streitfrage in eine Untersuchungskommission. Die Regierungen behalten das volle Recht zu wählen, nicht aber — in erster Reihe —

zwischen Schiedsgericht und Krieg, sondern zwischen einer schiedsgerichtlichen Behandlung und einem Untersuchungsverfahren. Der Krieg kommt in Betracht erst, wenn die Untersuchung zu Ende gebracht ist, wenn einerseits die Zeit die nationellen Leidenschaften geschwächt hat, und andererseits die fertige Untersuchung es erlaubt die Streitfrage in ihrem ganzen Umfange zu überblicken und zu beurteilen — was voraussichtlich einem Kriegsausbruche in hohem Grade erschweren wird.

Es ist also durch diese Verträge ein wirkliches Obligatorium zwischen den betreffenden Staaten eingeführt worden. Jede Streitfrage, die nicht auf diplomatischem Wege hat gelöst werden können, muss einer friedlichen, unparteiischen und sachlichen Behandlung unterbreitet werden, ehe man zu deren Lösung schreiten kann.

Meinerseits bin ich immer der Meinung gewesen, dass es kein Schade war, dass es bei der zweiten Haager Konferenz nicht gelang ein schiedsgerichtliches Obligatorium durch ein Listensystem einzuführen. Die Anstrengungen damals eine Formel für die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit zu finden bilden aber den historischen Ausgangpunkt der jetzigen amerikanischen Verträge. Die ursprünglichen Taftschen Vorschläge versuchten es ja auch direkt eine neue solche Formel einzuführen, indem sie an den Haager Schiedshof alle Streitfragen verweisen wollten, die „justiciable" waren; aber diese Formel war ja eigentlich eine rein tautologische und liess das Problem von der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit in Wirklichkeit ebenso ungelöst wie vorher.

Wenn wir aber ein Obligatorium besitzen, das jeder Streitfrage eine genaue und unparteiische, auf Sachgründen gestützte Untersuchung zusichert, so ist es vielleicht noch ein Vorteil die Grenze zwischen Schiedsgerichtsbarkeit und Untersuchungsverfahren vag zu behalten. Es giebt uns die Möglichkeit einer grösseren Bewegungsfreiheit; wir bekommen die Gelegenheit erfahrungsmässig zu prüfen, was am besten dem Schiedshofe angehört, oder was lieber an die Untersuchungs- und Vermittlungskommission geschickt werden soll.

Professor Lammasch sagt in seiner ausgezeichneten Arbeit: Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche: „Gegenstand eines schiedsgerichtlichen Verfahrens kann *jeder Streit* zwischen Staaten sein". Das gilt aber voraussichtlich nur isolierte Schiedsgerichte und dürfte wohl auch auf diesem Gebiete nur da richtig sein, wenn man das „kann" ein Bischen urgiert. Es liegt ja auf der Hand, dass, wenn eine Streitfrage von der Art ist, dass eine Lösung derselben, auch wenn sie heute billig und gut und allen Parteien annehmlich ist, doch voraussichtlich binnen zehn oder zwanzig Jahren veraltet und nicht zutreffend werden konnte, wegen veränderter Umstände, eine solche Frage besser auf dem Vergleichswege behandelt wird, wo man die Lösung eine zeitlich beschränkte oder eine denunciable machen kann, als dass sie durch ein unveränderliches und inappellables Schiedsgerichtsurteil ein für allemal abgemacht und festgestellt werden sollte. Wenn die diplomatischen Konferenzen, zu welchen wir bisher gewohnt sind der-

gleiche Fragen zu verweisen, wenn man eben nicht zu Krieg greifen will, so oft unbefriedigend sind, so beruht das wohl darauf, dass hier allzu oft die Aufgabe nicht als eine sachliche, sondern als eine „politische" — im schlechtesten Sinne des Wortes — aufgefasst wird; die Frage wird eben hier nicht in erster Reihe sachlich geprüft; die entscheidenden Gesichtspunkte sind nicht immer Sachgründe, sondern Machtverhältnisse. Wir brauchen nur an der Algeciraskonferenz und an dem Marokkovertrag von 1911 zu denken; wenn sie Bitterkeit und Unzufriedenheit hinterlassen haben, so kommt es weil die Fragestellung nicht die richtige war: durch welche Ordnung werden alle berechtigten Interessen in Marokko am besten gesichert? Eine solche Frage fordert eine wirkliche und eingehende und vor allem eine unparteiische Untersuchung; es muss klargelegt werden, welche die beteiligten Interessen sind, wie sie sich zu einander und zu den einheimischen Bedingungen des Landes selbst verhalten. Die Diplomatenkonferenzen untersuchen aber selten; sie unterhandeln vielmehr, und bisweilen sind die Unterhandlungsargumente Drohungen.

Der Schwerpunkt der ständigen internationalen Untersuchungs- und Vermittlungskommissionen liegt also in der unparteiischen, rein sachlichen Untersuchung. Daher ist es eine grosse Verbesserung, wenn die jetzt abgeschlossenen Bryanschen Verträge — im Gegensatz zu den Taftschen Vorschlägen — die Majorität der Kommissionen von Nichtstaatsangehörigen der beteiligten Staaten bestehen lassen. Dass auf der anderen Seite jeder Staat auch einen seiner eigenen

Staatsbürger in die Kommission einsetzen darf, wird durch die Vermittlungskompetenz der Kommissionen gerechtfertigt; sie haben das Recht, wenn sie es für angemessen erachten, ihr Gutachten in einen Vorschlag zur praktischen Lösung der ihnen vorgelegten Streitfrage auslaufen zu lassen. Wenn solche Vorschläge ausgearbeitet werden sollen, ist es von grossem Gewicht, dass sich in den Kommissionen Personen befinden welche eine ganz genaue Fühlung mit der heimatlichen Auffassung der Streitfrage haben; nur ein Eingeborener kann eine ganz sichere Kenntniss davon haben, was für sein Land Hauptsache oder Nebensache ist, welche Forderungen wichtig sind, und auf welchen Punkten Einräumungen gemacht werden können, welchen Wert in seinem Lande den verschiedenen Ausdrücken beigelegt werden muss. In allen diesen Hinsichten giebt es eine grosse Menge Nüancen und Verschiebungen, und vieles kommt darauf an; dass die Vorschläge der Kommission diesen Rücksichten Einhalt tun.

Sowohl in den jetzigen Verträgen wie auch in den Taftschen Vorschlägen sind die Kommissionen ständig; d. h. sie werden nicht von Fall zu Fall gebildet, sondern sogleich nach der Ratifikation des Vertrages ernannt.

Das Obligatorium jeder Streitfrage einer friedlichen, auseinandersetzenden, grundlegenden Behandlung zu unterbreiten ist indessen durch diese amerikanischen Verträge nur als partikuläres Recht eingeführt. Das Mindestprogram fordert nun, dass dieses

Untersuchungs- und Vermittlungsverfahren in allgemeines, wo möglich in mondiales Recht umgewandelt werden soll. An der Stelle zahlreicher Kommissionen, zwischen je zwei Ländern vereinbart und ernannt, sollten wir einen grossen, internationalen, ständigen Untersuchungs- und Vermittlungsrat haben. Wenn aber die Frage von der Zusammensetzung der einzelnen Kommissionen eine verhältnissmässig einfache war, so wird das Problem der Zusammensetzung des Rats ein viel schwierigeres werden. Dass der Rat ganz einfach aus einem Delegierten aus jedem Lande bestehe — es waren bei der Haager Konferenz vom Jahr 1907 44 Länder repräsentiert — und dass diese Versammlung in pleno jede Streitfrage behandeln sollte, ist ja ebenso unpraktisch wie politisch unmöglich. Man denke sich nur irgend eine Frage wie z. B. die zwischen Schweden und Norwegen noch schwebende von dem Weiderecht der Lappen durch einen solchen Rat behandelt, und jedermann sieht augenblicklich, dass es zwecklos wäre.

Die Konvention die einmal, wie wir hoffen, dieses Obligatorium des friedlichen Verfahrens einführen soll, wird voraussichtlich als eine Weiterentwicklung des Kap. III der jetzigen Haager Konvention von der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten ausgearbeitet werden. Man kann sich dann natürlich denken, einerseits, dass das Prinzip der Ständigkeit aufgegeben würde, und die Kommissionen so wie die jetzigen Commissions d'enquête der Haager Konvention nur von Fall zu Fall gebildet würden, andererseits auch, dass die Ständigkeit als ein so wertvolles

Epithet des neuen Instituts erachtet werden konnte, dass man es vorzog zu stipulieren, dass die Kommissionen im voraus ernannt werden sollten. Dann wäre es wohl eine reine Verschwenderei, wenn jedes Land mit einer Unmenge verschiedener Kommissionen sitzen sollte; und man stände vor dem Problem, wie man ein gesammeltes, mondiales Institut schaffen konnte ohne dabei den Vorteil der kleinen Einzelkommissionen einzubüssen.

Um diesem Problem gerecht zu werden, einerseits einen allgemeinen internationalen Rat zu schaffen und andererseits kleine Kommissionen, speciell gewählt um die Streitigkeiten zwei bestimmter Länder zu behandeln, behalten zu können, kann man sich, wie ich glaube, mit einer Modifikation des jetzigen Listensystems des Haager Schiedshofes aushelfen. Der ständige internationale Untersuchungs- und Vermittlungsrat konnte aus einem (oder mehreren wenn man es wünscht) Delegierten aus jedem der an der betreffenden Konvention beteiligten Staaten bestehen [1]. Dieser Rat als Plenarversammlung sollte aber nur die Aufgabe haben die Arbeits- und Kanzleiordnung des Instituts festzustellen, so weit dies nicht schon durch die Konvention geregelt wäre; um diese rein administrative Aufgabe zu erfüllen würde eine ordentliche Ratsversammlung jede zwei oder drei Jahre statt finden, extra Versammlungen wenn es aus irgend einem Grunde notwendig oder wünschenswert wäre. Sobald der Rat fertig gebildet, wählt jeder

[1]) Vielleicht wäre das beste ganz einfach den jetzigen ständigen Haager Schiedshof auch als „Rat" zu behalten.

Staat unter seine Mitglieder zwei Kommissionsdelegierte, von welchen der eine regelmässig das eigene Ratsmitglied sein darf, der andere aber einem anderen Staate angehören muss. Um der Schwierigkeit zu entgehen, dass der wählende Staat irgend eine Streitfrage der Kommission unterbreiten will, welche eben dem Staat gilt, dessen Angehöriger er als sein zweites Kommissionsmitglied erwählt hat, dürfte es nützlich sein für dieses Mitglied immer auch einen Suppleanten zu wählen, der für diesen Fall bereit wäre einzutreten.

Wenn dann also eine Streitfrage zwischen zwei Staaten an die Untersuchungskommission gesandt werden sollte, würde die Kommission immer aus den vier Mitgliedern bestehen, die von den betreffenden Staaten als solche im voraus gewählt waren. Nur das fünfte Mitglied, der Präsident der Kommission, würde für jeden bestimmten Fall zu wählen sein und konnte in derselben Ordnung gewählt werden wie in den jetzigen Bryanschen Verträgen vorgeschrieben ist, unter oder ausser den Ratsmitgliedern.

Auf dieser Weise würden die Einzelkommissionen ganz so zusammengesetzt werden wie in den jetzigen Verträgen gut befunden ist; sie würden „ständig" sein in der Meinung, dass vier Fünftel ihrer Mitglieder im voraus festgestellt waren; und für jedes Land wäre dieser Hauptteil der Kommission automatisch bestimmt jedem anderen Lande gegenüber. Dass der „Surarbitre" für jeden bestimmten Fall zu wählen wäre, *kann* auch ein Vorteil sein; die zu behandelnde Streitfrage kann mitunter der Art sein, dass es wünschens-

wert wäre eine auf dem vorliegenden Gebiete besonders sachverständige Person zu wählen; daher glaube ich dass es auch wünschenswert ist, dass die Möglichkeit bestehe den Präsidenten auch ausserhalb des Rates zu nehmen.

Sollten mehr als zwei Länder an der Streitfrage beteiligt sein, so wird die Kommission also immer aus $2x+1$ Mitgliedern bestehen, wo x die Anzahl der interessierten Länder bezeichnet.

Die Untersuchungs- und Vermittlungskommissionen nehmen eine Art synthetische Zwischenstellung ein zwischen einem Schiedshof und einem Verfahren auf diplomatischem Wege. Mit dem Schiedshof teilen sie die grundlegende Pflicht eine genaue und unparteiische Klarlegung der Sachfrage — und auch der Rechtsfrage, wenn eine solche vorkommt — zu statten zu bringen; ihr Resultat ist aber nicht ein entscheidendes und inappellables Urteil, sondern — im besten Falle — nur ein Vorschlag zur Lösung der Streitfrage, welcher für keinen der Staaten bindend ist. Die schliessliche Lösung muss eben auf diplomatischem Wege folgen.

Entscheidungen auf diplomatischem Wege haben aber, wie schon oben gesagt, darunter gelitten, dass sowohl die Unterhandlungen wie auch die Resultate oftmals mehr durch politische als durch sachliche Rücksichten bestimmt waren. Mit der Stiftung des ständigen Untersuchungs- und Vermittlungsrates dürften wir gewonnen haben, dass sich die diplomatischen Verhandlungen eben bei schwierigeren Fragen

immer auf einer festen Grundlage von sachlichen Erörterungen stützen müssen. Die fortschrittlichen Parteien aller Länder haben schon lange vor dem Krieg eine neue Diplomatie gefordert, die fachausgebildet sein, solide Kenntnisse nicht nur in Juridik und Politik, sondern auch in Nationalökonomie und Handelswissenschaften besitzen musste. Für eine solche neue Diplomatie wird diese Reform den Weg bahnen.

Um den rein sachlichen Rücksichten eine noch grössere Stärke zu verleihen, glaube ich, es wäre nützlich in der künftigen Konvention eine ausdrückliche Bestimmung einzuführen, dass das Gutachten der Kommission regelmässig gleich nach seiner Ablieferung an die betreffenden Regierungen veröffentlicht werden soll. Sollte dies bisweilen aus besonderen Gründen nicht möglich sein, dürfte das Gutachten jedenfalls den betreffenden Parlamenten — oder Delegationen der Parlamente — unterbreitet werden.

Ein Verfahren, welches durch diplomatische Unterhandlungen abgeschlossen werden muss, und welches regelmässig nicht in ein Urteil sondern in ein Abkommen ausläuft, bedarf voraussichtlich keine besondere Bestimmungen über Streitgenossenschaft oder Intervention. Wenn ein dritter Staat eine Interesse daran hat an der sachlichen Klarlegung einer Frage teilzunehmen, dürfte das in gewöhnlichen Fällen kein Widerstand bei den ursprünglich beteiligten erregen. Sollten sich irgend welche Bedenklichkeiten finden, wird die Sache natürlich Gegenstand diplomatischer Verhandlungen. Der dritte Staat hat ja aber immer den Ausweg den Streit mit beiden ursprünglichen Parteien

separat aufzunehmen, wodurch — bei der oben vorgeschlagenen automatischen Zusammensetzung der Einzelkommissionen — seine Delegierte immer mit denselben Männern von den anderen Seiten zusammen arbeiten würden, die den Streit zuerst unter sich behandelt haben. Unter diesen Umständen heisst es ja Zeit und Arbeit sparen, wenn vom Anfang an dem dritten Staate erlaubt wird an der Behandlung der Frage teilzunehmen; es steht ja auch nichts im Wege, dass das schliessliche Resultat der gemeinsamen Verhandlungen zu verschiedenen Abkommen zwischen je zwei der interessierten Staaten führen konnte.

Im grossen ganzen dürfte man sagen können, dass keine der Schwierigkeiten, die auf der zweiten Haager Konferenz von deutscher Seite gegen obligatorisches Schiedsgericht in mondialem Umfang geltend gemacht wurden, auch auf dieses Verfahren zutrefflich sind. Sämmtliche diese Schwierigkeiten waren aus dem Umstande hergeleitet, dass beim Schiedsgericht ein von Aussen kommendes Urteil für den gesammten Staat mit allen seinen Organen bindend wurde. Hier haben wir aber zu tun, nicht mit einem Schiedsgerichts- sondern mit einem Vergleichsverfahren, oder wenigstens der Einleitung zu einem solchen, und ein Vergleich wird ja immer letzten Endes zwischen den Parteien selbst abgeschlossen, wobei also die Regierungen stets die Möglichkeit haben an allen innerpolitischen Verhältnissen Rücksicht zu nehmen. Auch aus diesem Gesichtspunkt ist es von grossem Gewicht, dass die sachlichen Erörterungen und Vorschlägen der Kommissionen veröffentlicht werden oder wenig-

stens immer den Parlamenten mitgeteilt werden.

Mit der Einführung dieses Untersuchungs- und Vermittlungsverfahrens als obligatorisch zwischen allen oder allen den wesentlichen Staaten werden wir die grossen Züge der künftigen zwischenstaatlichen Rechtsorganisation fertig haben. Viele Detailausformung wird noch erforderlich sein; vielleicht auch vielerlei Änderungen und Verbesserungen; daran werden wir aber dann in guter Ruhe und mit der Erfahrung als Lehrmeister weiterarbeiten können. Mögen nur die grossen Nationalitätsfragen und ökonomischen Fragen, die an unserem Mindestprogram die erste Stelle einnehmen, nach dem Kriege so gelöst werden können, dass der Friedensvertrag nicht selbst die Keime eines neuen Krieges in sich trägt, dann wird es gewiss ein relativ leichtes sein sämmtliche organisatorische Forderungen des Programs, und auch die hier erörterte, durchgeführt zu bekommen. Diese Zeilen haben leider nur einige sehr unbedeutende Bemerkungen über diesen Zentralpunkt des positiven Teiles unseres Programs geben können; aber wenn man von Angst und von Hoffnung gleich brennend erfüllt ist, ist es ein Aufatmen sich nur ein wenig über einschlägige Fragen äussern zu können.
